

X 96 1117 361



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

**CONCEITOS, MEDIDAS E ESTRATÉGIAS DE LUTA
CONTRA A POBREZA EM ÁFRICA: A PROCURA DE UM
NOVO CONSENSO**

Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira

Orientação: Prof. Doutor Jochen Oppenheimer

Constituição do Júri:

Presidente: Doutor Jochen Oppenheimer, professor catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Doutor Carlos José Gomes Pimenta, professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Doutor António Ramos Estêvão, professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Julho de 2000

RESUMO

Nos anos noventa, o problema da pobreza ganhou uma grande visibilidade em África e isso motivou uma preocupação acrescida em encontrar as melhores estratégias para reduzi-la nos países em desenvolvimento deste continente. Esta procura deve, antes de mais, basear-se na própria evolução conceptual e nos seus reflexos em termos de política, de que têm resultado alguns consensos sobre as melhores formas de compreender a pobreza e actuar sobre ela.

Na procura desses consensos, este trabalho analisa os conceitos mais marcantes e as alterações fundamentais dos mesmos ao longo dos tempos, desde os estudos de Rowntree no início do século até aos dias de hoje. Uma das características mais significativas nesta evolução é o progressivo alargamento da definição de pobreza através da inclusão de novas dimensões, o que teve importantes implicações em termos da expansão do conjunto de estratégias e políticas relevantes para a redução da pobreza.

Outra característica da evolução conceptual foi o desenvolvimento de diversas metodologias de medição da pobreza e a proliferação de estudos e levantamentos empíricos. O desenvolvimento destas metodologias e o maior conhecimento empírico permitiu, além de uma melhor compreensão da pobreza, também uma mais profunda análise crítica das estratégias e políticas visando a sua redução.

Palavras chave: pobreza, conceitos de pobreza, medidas e análise da pobreza, luta contra a pobreza, África.

ABSTRACT

In the nineties, the poverty problem has won a great relevance in Africa and that motivated a further concern to find the best strategies to reduce it in the developing countries of this continent. First of all, this search must be based on the conceptual evolution in itself and on it's reflections in political terms, from which some consensus have resulted about the best ways to understand poverty and how to act upon it.

Searching these consensus, this survey analyses the most featuring concepts and their fundamental changes in time, since the Rowntree studies in the beginning of the century until today. One of the most significant characteristics in this evolution is the progressive enlargement of poverty definition through the inclusion of new dimensions, which has had important consequences in terms of the expansion of the set of strategies and policies with relevance for poverty reduction.

Another characteristic of the conceptual evolution has been the development of several methodologies to measure poverty and the proliferation of studies and empirical surveys. The development of such methodologies and the better empirical knowledge has allowed, not only a better understanding of poverty, but also a deeper critical analysis of the strategies and policies aiming at it's reduction.

Key words: poverty, poverty concepts, measurement and analysis of poverty, fight against poverty, Africa.

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO	8
II - ABORDAGENS E CONCEITOS DE POBREZA.....	10
1. ABORDAGENS DO CONCEITO DE POBREZA	13
1.1 <i>A pobreza absoluta e a pobreza relativa.....</i>	<i>13</i>
1.2 <i>A pobreza definida por profissionais e a pobreza definida pelos pobres</i>	<i>15</i>
2. CONCEITOS DE POBREZA	16
2.1 <i>Subsistência</i>	<i>16</i>
2.2 <i>Necessidades Básicas.....</i>	<i>20</i>
2.3 <i>Privação Relativa.....</i>	<i>22</i>
2.4 <i>Abordagem consensual</i>	<i>25</i>
2.5 <i>Pobreza como Privação de Capacidades</i>	<i>27</i>
2.6 <i>(Dis)Empowerment</i>	<i>30</i>
2.7 <i>A pobreza definida pelos pobres.....</i>	<i>32</i>
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CONCEITOS	35
III - MEDIÇÃO DA POBREZA.....	41
1. A NECESSIDADE DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	42
1.1 <i>Estudos quantitativos.....</i>	<i>44</i>
1.2 <i>Estudos qualitativos.....</i>	<i>46</i>
2. IDENTIFICAÇÃO DOS POBRES.....	47
2.1 <i>Medição directa e indirecta da pobreza</i>	<i>48</i>
2.2 <i>Indicadores de pobreza.....</i>	<i>51</i>
3. DETERMINAÇÃO DE LINHAS DE POBREZA.....	55
3.1 <i>Métodos de determinação das linhas de pobreza</i>	<i>56</i>
3.2 <i>Problemas metodológicos.....</i>	<i>57</i>
4. ÍNDICES DE POBREZA.....	58
4.1 <i>Incidência, Profundidade e Severidade da Pobreza</i>	<i>58</i>

4.2 Índices de Pobreza Compostos	61
IV – ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM ÁFRICA	63
1. INTERACÇÃO ENTRE CONCEITOS, MEDIDAS, ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS	65
1.1 Evolução conceptual e estratégias e políticas de luta contra a pobreza	65
1.2 Contribuição dos estudos participativos.....	69
2. ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA NA ACTUALIDADE.....	71
2.1 Aumentar as oportunidades	74
2.2 Melhorar as capacidades.....	75
2.3. Dar voz e poder aos pobres	77
2.4 Reduzir a vulnerabilidade dos pobres.....	80
3. A IMPORTÂNCIA DOS ASSESSMENTS	84
4. ACOMPANHANDO A EVOLUÇÃO DA POBREZA	88
V – CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
VI - BIBLIOGRAFIA.....	93

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADRO 1 - SÍNTESE DOS CONCEITOS ABORDADOS	36
QUADRO 2 – ACTIVOS AO NÍVEL DO AGREGADO FAMILIAR E LIGAÇÕES AOS OUTROS NÍVEIS	38
QUADRO 3 - INDICADORES RELATIVOS ÀS DIFERENTES ABORDAGENS CONCEPTUAIS	54
QUADRO 4 – INDICADORES DE POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES	63
QUADRO 5 - POSSÍVEIS ARRANJOS PARA REDUZIR O IMPACTO DO RISCO	81
QUADRO 6 – EXEMPLO DE OBJECTIVOS E INDICADORES DA POBREZA	89
FIGURA 1 - MODELO DO (DIS)EMPOWERMENT	31
FIGURA 2 – ABORDAGENS À COMPREENSÃO DA POBREZA	40
FIGURA 3 - MEDIÇÃO INDIRECTA E DIRECTA DA POBREZA	50

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de expressar aqui os meus sinceros agradecimentos ao Prof. Doutor Jochen Oppenheimer por ter aceite orientar este trabalho, pela disponibilidade que demonstrou sempre, pela leitura e crítica dos documentos de trabalho que levaram à redacção desta dissertação e pelas sugestões e comentários que permitiram enriquecê-la.

Um agradecimento muito especial ao meu pai e à minha mãe cujo apoio permanente foi determinante na realização e concretização da presente dissertação. Ao meu pai, em especial, pelos seus conselhos e comentários. À minha mãe que sempre me incitou à sua conclusão.

À minha irmã, Ana, sempre atenta e preocupada, que indirectamente contribuiu, de facto, para que este trabalho se tornasse uma realidade, um agradecimento especial.

Um agradecimento especial também ao meu irmão, Miguel, que apesar de estar nos Estados Unidos, me deu uma ajuda preciosa pelo envio de material bibliográfico de que necessitei ao longo da realização desta dissertação.

Ao meu namorado, Sérgio, pela paciência e pela compreensão do tempo de dedicação que um trabalho desta natureza exige, expresso a minha gratidão.

Agradeço também aos meus familiares e a todos os meus amigos e colegas que sempre se disponibilizaram para me ajudar.

Gostaria ainda de agradecer aos meus professores do mestrado e da licenciatura, pelos ensinamentos que me transmitiram e que foram preciosos nas reflexões realizadas ao longo deste trabalho, e aos colegas que me acompanharam durante os meus estudos.

Os erros e as imprecisões existentes neste trabalho são da minha inteira responsabilidade.

I – INTRODUÇÃO

A pobreza representa condições sociais e humanas que hoje são inaceitáveis e, por isso, a erradicação da pobreza é um dos grandes desafios do século XXI. É, assim, urgente empreender um combate sério e eficaz contra a pobreza. Este combate implica a consideração das várias dimensões do problema, o conhecimento das necessidades reais específicas da população focada, através de estudos empíricos e ouvindo o que “os pobres” têm para dizer, e a avaliação do impacto das políticas sobre os pobres, para encontrar as mais adequadas.

Em África, os efeitos do Ajustamento Estrutural na pobreza, a percepção de que o crescimento não teve o efeito que se previra, com uma reduzida melhoria nos chamados indicadores sociais, a difusão de certas necessidades como direitos humanos inalienáveis, e um maior conhecimento da pobreza fizeram com que se colocasse a pobreza na agenda como preocupação central. Com efeito, a África Subsariana é actualmente a região com maior percentagem de população a viver com menos de um dólar por dia e com pior desempenho, em geral, ao nível dos indicadores sociais (World Bank, 1999b).

Surge, assim, nos anos noventa, uma nova consciência política da necessidade de reduzir a pobreza, multiplicando-se as declarações, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento africanos, expressando a necessidade de um maior empenho nesta matéria (World Bank, 1997a).

A preocupação com o fenómeno da pobreza e o interesse no seu estudo é já antigo, apontando-se os trabalhos de Rowntree, no princípio deste século, como marco fundamental. A partir destes estudos e até aos nossos dias, foram-se desenvolvendo novos conceitos, novas formas de abordar a pobreza, incluindo diferentes dimensões e novas formas de medir a pobreza.

Nalguns casos, a investigação na área da pobreza pautou-se, muitas vezes, pelo desacordo e profunda divergência entre os autores. É claro que isto levanta dificuldades para os investigadores da pobreza que “são confrontados pelos conflitos que envolvem esta área de investigação, pela constante inquietação de trabalhar num campo onde nem os conceitos e as metodologias nem as teorias são suficientemente precisas para serem instrumentos de trabalho úteis, pela preocupação por uma pobreza esmagadora, e pela falta de uma infra-estrutura actualizada para realizar a investigação.” (Oyen, 1996: pág. 4).

De facto, não é possível estabelecer um conceito ou método de medição ou estratégia de luta contra a pobreza únicos, universalmente adequados e aceites. No entanto, parecem existir verdadeiros consensos por trás das actuações das grandes organizações internacionais que promovem o combate contra a pobreza em África. Procurar esses consensos ao nível da abordagem conceptual, da medição e das estratégias de luta contra a pobreza é o principal objectivo deste trabalho.

Um outro objectivo é compreender as interacções proficuas entre a evolução conceptual, o desenvolvimento dos conhecimentos empíricos e as estratégias de luta contra a pobreza, que conduziram a uma melhor compreensão da pobreza e a estratégias mais eficazes para a sua redução.

A procura de um novo consenso implica analisar também o que é que este consenso deixa para trás, isto é, que abordagens, dimensões e metodologias foram abandonadas. Por essa razão, ao longo dos três capítulos são abordados os aspectos mais marcantes em cada uma das temáticas.

Assim, em primeiro lugar, são analisados os conceitos mais marcantes na literatura da pobreza – aqueles que introduziram alterações fundamentais na maneira de compreender a pobreza. Seguidamente, expõem-se as principais metodologias usadas na medição da pobreza, apontando algumas das suas vantagens e desvantagens, bem como as hipóteses de conjugação entre elas e a necessidade de conhecimento empírico que lhes está subjacente. Por último, expõem-se alguns dos resultados das interacções entre os conceitos, o conhecimento empírico e as estratégias e as políticas e algumas linhas de força da luta contra a pobreza em África, que estão suportadas por alguns consensos na forma de compreender e medir a pobreza.

II - ABORDAGENS E CONCEITOS DE POBREZA

Reflexo da complexidade da pobreza, a questão de como defini-la de maneira adequada está ainda por resolver. Considera-se que não haverá uma forma universal de o fazer, aplicável às diferentes realidades no tempo e no espaço, e que ao mesmo tempo sirva todos os objectivos que levam à sua conceptualização. Ilustrativas desta realidade complexa são as diferentes posições teóricas relativamente às formas de abordar o conceito de pobreza e a própria proliferação de diferentes conceitos de pobreza com base nessas abordagens.

No entanto, encontramos alguns consensos na literatura.

O consenso mais alargado é o de que o conceito de pobreza além de complexo é um conceito necessariamente multifacetado e multidimensional e que o seu estudo implica o recurso a várias ciências.

Além disso, a pobreza pode ser definida ao nível do indivíduo, do agregado familiar, da comunidade, da região ou mesmo do país. A conjugação dos diferentes níveis de análise pode ser importante, mas, na prática as unidades de análise mais utilizadas na conceptualização da pobreza são o indivíduo e o agregado familiar.

Um outro consenso encontrado é que a pobreza identifica-se com uma situação de privação involuntária: privação da satisfação de necessidades, de capacidades, de oportunidades e escolhas, por carência de recursos ou dificuldade de acesso a activos¹. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, do Programa das

¹ Na literatura sobre pobreza o significado atribuído a estes dois conceitos - activos e recursos - não é uniforme. Em vários casos, são mesmo usados indiferentemente: "Os activos (...) englobam um conjunto de recursos tangíveis e intangíveis (...)"(UNDP, 1997: pág. 62). Em termos económicos, normalmente referem-se os recursos ou activos tangíveis, como por exemplo, terra, trabalho, capital físico, dos quais os indivíduos podem retirar um fluxo futuro de rendimento pela produção e troca de bens e serviços (UNDP, 1997, Siegel e Alwang, 1999). Em Townsend, quando se fala em recursos à disposição dos indivíduos e agregados familiares inclui-se o próprio rendimento em numerário que auferem, bens de capital, benefícios em espécie, serviços de natureza social e rendimento privado em espécie (Townsend, 1970). Embora nem sempre a distinção seja feita, podemos considerar que, em grande parte da literatura da pobreza, principalmente até aos anos 90, normalmente quando se fala em recursos à disposição dos pobres consideram-se os próprios fluxos (em numerário, bens e serviços) que lhes permitem satisfazer necessidades; quando se fala em activos consideram-se todos os meios à disposição dos indivíduos, agregados familiares ou comunidades que geram, ou

Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo define a pobreza como “uma negação de escolhas e oportunidades para viver uma vida aceitável” (UNDP, 1997: pág. 2).

A conceptualização da pobreza concentra-se, normalmente, num de dois aspectos essenciais: a satisfação das necessidades (ou capacidades) e a disponibilidade e acesso a recursos ou activos. O primeiro aspecto está ligado à condição de privação que se traduz, no fundo, na não satisfação de determinadas necessidades, ou na falta de capacidade para ter um nível de vida adequado. É o chamado aspecto relacional da pobreza. O segundo aspecto está ligado aos recursos ou activos necessários para obter um determinado nível de bem-estar material e psicológico. O foco na falta de recursos ou acesso a activos acentua os aspectos distributivos da pobreza (Pereirinha, 1996).

A maior parte da literatura até aos anos 90 identifica a pobreza como uma situação em que não são satisfeitas certas necessidades por escassez ou carência de recursos, bens e serviços. As necessidades consideradas são designadas materiais porque dependem de recursos - fluxos em numerário, bens e serviços - para serem satisfeitas. Considerando a seguinte sequência: Recursos -> Bens e Serviços Consumidos -> Necessidades -> Nível de bem-estar, os recursos permitem um nível de consumo de bens e serviços que satisfazem as necessidades a que corresponde um nível de bem-estar. Os recursos são assim um meio indirecto de satisfazer as necessidades e o consumo de bens e serviços um meio directo, podendo definir-se a pobreza ao nível dos recursos, dos bens e serviços consumidos e das necessidades em si. Por outro lado, está sempre implicado um nível de bem-estar, que, por natureza, está associado à satisfação das necessidades que são consideradas como tal, delas derivando uma eventual hierarquização do bem-estar. Assim, tomando em conta apenas como necessidades a alimentação e a habitação, obtém-se um determinado nível de bem-estar mínimo, mas se a educação também for considerada como uma necessidade, obteremos um outro nível de bem-estar mínimo, mas que estará acima do primeiro.

A identificação de necessidades não materiais que dependem mais do indivíduo, agregado familiar e da própria organização social do que da disponibilidade de recursos e a percepção de que mesmo o acesso a

contribuem para aumentar esses fluxos ou outros benefícios que contribuem para o bem-estar. Para efeitos deste trabalho, utiliza-se, sempre que é o caso, o termo adoptado pelo autor.

recursos e a satisfação de necessidades materiais é determinada pelo contexto institucional², levou nalguns casos, à substituição da noção de necessidades por capacidades³, e passou-se a falar de activos num sentido lato – incluído activos tangíveis e intangíveis - em vez de recursos num sentido estrito⁴. Manteve-se, no entanto, o elemento de privação material involuntária como essencial na definição da pobreza.

A identificação das necessidades na definição da pobreza também se foi alterando ao longo do tempo. Consideram-se necessidades aquelas que é absolutamente indispensável os indivíduos satisfazerem para se colocarem acima de um certo nível de bem estar, que permita classificá-los como não pobres. Mas existe um desacordo fundamental sobre a identificação dessas necessidades como tal. Por exemplo, para alguns autores devemos incluir apenas na análise da pobreza necessidades físicas ou biológicas, definidas como aquelas cuja satisfação permite a sobrevivência física do indivíduo, enquanto outros autores consideram também necessidades não físicas ou sociais, definidas como aquelas cuja satisfação permite a participação do indivíduo na sociedade.

Coloca-se assim um problema relativamente à identificação das necessidades mínimas e à própria definição de pobreza. O que é que é absolutamente indispensável? Qual o padrão de referência? Quem define o que é que é absolutamente indispensável? As respostas a estas questões não têm sido pacíficas, tendo a resposta às duas últimas conduzido a diferentes abordagens que serão sintetizadas no primeiro ponto deste capítulo. No segundo ponto, iremos apresentar alguns dos conceitos sobre a pobreza mais discutidos na literatura, identificando as abordagens que lhes estão subjacentes e as principais críticas que lhes têm sido apontadas. Num terceiro ponto, serão realizadas algumas considerações sobre os conceitos e a sua evolução.

² O contexto institucional é constituído por complexos de normas e comportamentos que persistem através do tempo, servindo valores colectivos – as instituições - que podem ou não ter forma organizacional (Uphoff, 1993) e que regem as interacções entre os indivíduos. As causas da falta de acesso a recursos poder-se-iam encontrar nos sistemas económicos, sociais e políticos instituídos.

³ Nalguns casos, o conceito de necessidades é mesmo abandonado.

⁴ A ideia subjacente é que o acesso a activos sociais, políticos, naturais e humanos não só contribui para o bem-estar dos indivíduos por si, como pode ser fundamental para melhorar o acesso aos recursos económicos num sentido estrito.

1. Abordagens do conceito de pobreza

A identificação dos elementos constitutivos da pobreza, sejam eles recursos, activos, necessidades ou capacidades tem levantado duas questões essenciais: qual o padrão de referência para identificar os pobres? e quem deve definir os elementos que constituem a pobreza? A primeira questão tem vindo a opor ‘absolutistas’ a ‘relativistas’; a segunda questão tem oposto os defensores da definição realizada por profissionais aos defensores da definição realizada pelos próprios pobres.

1.1 A pobreza absoluta e a pobreza relativa

A opção pela abordagem absoluta ou relativa tem oposto os investigadores que defendem que a pobreza é melhor definida tendo como referência um mínimo absoluto objectivamente definido, aos que defendem que ela é melhor caracterizada tendo como referência a sociedade, ou o espaço, em que se situam os pobres.

Inicialmente, a abordagem absoluta considerava apenas, na análise da pobreza, algumas necessidades ligadas à subsistência física. Isto porque se consideravam necessidades absolutas apenas as que eram universais, no sentido de terem validade espacial e temporal ilimitada, como, por exemplo, as necessidades de estar alimentado e abrigado. No entanto, com o desenvolvimento conceptual e empírico da pobreza e com a própria evolução das sociedades, foram-se considerando outras, como por exemplo as ligadas aos Direitos Universais do Homem⁵.

De uma forma geral, a abordagem absoluta da pobreza baseia-se na construção de uma lista de necessidades que devem ser satisfeitas em absoluto (estar nutrido, estar abrigado, etc.). O padrão de referência para a satisfação dessas necessidades é um padrão mínimo que permita a sua satisfação (o mínimo suficiente para estar nutrido, estar abrigado, etc.). Não se procura comparar o nível de satisfação das necessidades com

⁵ A Declaração Universal dos Direitos do Homem, data de 1948, e inclui entre outros: direito à vida e liberdade, direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuários, habitação, cuidados médicos e serviços sociais,, direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle, direito a educação gratuita, e direito de participar na vida política e cultural (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948).

os outros (estar mais ou menos nutrido, estar mais ou menos abrigado). Numa abordagem monetária - aplicável apenas aos bens passíveis de medição monetária - far-se-ia uma lista dos bens necessários para satisfazer as necessidades definidas como mínimas, calcular-se-ia o custo destes bens e obter-se-ia assim uma linha de pobreza monetária baseada nessas estimativas. Os indivíduos abaixo dessa linha seriam considerados pobres em absoluto.

A abordagem relativa considera que a pobreza não pode ser definida em termos de necessidades absolutas. A ideia subjacente a esta abordagem é que as próprias necessidades são relativas; se a sociedade é uma das fontes geradoras de necessidades, diferentes sociedades, no tempo e no espaço, geram necessidades diferentes. Assim, a pobreza é definida e medida por comparação com o resto da sociedade em que se situam os pobres. Esta comparação pode ser feita ao nível do consumo de bens e serviços ou ao nível do rendimento. Por exemplo, ao nível de um país ou região, podemos considerar que os indivíduos cujo rendimento seja menor que 60% do rendimento médio per capita desse país, ou região, são pobres relativos.

Relativamente à abordagem relativa impõe-se fazer algumas considerações importantes de distinção de conceitos, por um lado, entre pobreza e desigualdade e, por outro lado, entre pobreza e exclusão social.

Os conceitos de pobreza e desigualdade não são idênticos, pois pode haver pobreza sem desigualdade e vice-versa. No extremo, podemos admitir uma sociedade igualitária mas pobre em que ninguém consegue satisfazer as necessidades mínimas de sobrevivência física, assim como podemos admitir que haja desigualdade de rendimentos numa sociedade de abundância, sem que isso implique qualquer forma de pobreza. A desigualdade só se converte em privação relativa quando gera exclusão e só se converte em pobreza, no sentido absoluto, quando os indivíduos mais desfavorecidos na distribuição não conseguem satisfazer certas necessidades mínimas.

Também a noção de exclusão se deve distinguir da de pobreza, uma vez que, embora estejam, muitas vezes, intimamente ligadas, designam dois fenómenos diferentes. A exclusão social é também considerada uma forma de privação de participação na sociedade, mas que pode não ter a ver directamente com a pobreza, uma vez que esta inclui sempre um elemento de privação material. A pobreza é uma forma específica de exclusão social, sendo a exclusão social um fenómeno mais abrangente do que a pobreza. No mesmo sentido, existem formas de exclusão social que não implicam pobreza.

Mas a ligação mais pertinente da exclusão social com a pobreza não é o desta ser uma forma específica daquela, mas de que as diferentes formas de exclusão social podem conduzir, e muitas vezes conduzem, os indivíduos a situações de pobreza. O conceito de exclusão social pode ser identificado com “uma situação em que ‘falha’ um ou mais dos seguintes aspectos: integração cívica (que tem a ver com os direitos de cidadania em termos de participação no sistema democrático e legal), integração económica (em termos de participação dos indivíduos nos mercados dos factores que permitam a obtenção de rendimento primário), integração social (em termos de exercício do direito de beneficiar dos serviços de natureza social proporcionados pelo Estado) e integração interpessoal (no sentido de participação na vida social da comunidade)” (Pereirinha, 1996: pág. 211). Empiricamente pode-se averiguar como a ausência de qualquer um destes aspectos torna os indivíduos mais vulneráveis à pobreza e, por isso, o estudo da exclusão social pode ser muito importante para a compreensão da dinâmica da pobreza, no sentido do empobrecimento e, ao mesmo tempo, para a concepção de estratégias/políticas preventivas da pobreza.

A análise relativa e absoluta da pobreza em países de diferentes grupos de rendimento pode produzir resultados muito diferentes. Em países de rendimento médio alto, normalmente, há muitos pobres que o são apenas em termos relativos, e em países de rendimento muito baixo, existem pobres que o são em termos absolutos, mas não em termos relativos, uma vez que a maior parte da população é pobre.

1.2 A pobreza definida por profissionais e a pobreza definida pelos pobres

Na abordagem profissional, o analista escolhe as ‘variáveis’ a utilizar na definição de pobreza, é ele que define o que são as necessidades, como medi-las e os recursos ou activos necessários para satisfazê-las. O julgamento dos indivíduos em geral e dos próprios pobres, em especial, não é considerado. O pobre, que sente e conhece a pobreza, não participa na formulação do conceito de pobreza.

A abordagem dos pobres, por seu turno, baseia-se no que os pobres dizem e sentem como pobreza para definir as necessidades e os recursos ou os activos necessários para obter um nível de vida considerado adequado. Este tipo de abordagem é relativamente recente - o início da sua utilização data de meados dos anos 80, mas tem conhecido uma relativa expansão nos anos 90. Esta abordagem põe a tónica na percepção dos indivíduos sobre o que define a pobreza, na experiência e no próprio sentimento de ser pobre.

A importância desta questão prende-se com o facto dos vários estudos realizados demonstrarem que as dimensões apontadas pelos próprios pobres diferiram substancialmente das apontadas pelos profissionais (Wratten, 1995; Robb, 1999).

2. Conceitos de Pobreza

Encontramos duas tradições de investigação na área da pobreza; uma mais preocupada com as questões distributivas e a falta de recursos ou activos à disposição do indivíduo e do agregado familiar, denominada de anglo-saxónica; outra mais preocupada com as questões relacionais, como uma inadequada participação na sociedade, a exclusão social e a necessidade de integração dos pobres na sociedade, denominada continental (Wilson, 1996). À primeira corresponde a análise/medição indirecta da pobreza, em que se qualifica e quantifica a falta de acesso a recursos ou activos que leva à situação de privação; enquanto à segunda se associa uma análise directa da pobreza, incidindo sobre a própria privação.

Expor-se-ão, pois, os conceitos mais discutidos na literatura, apresentando as dimensões escolhidas em cada um, especificando o tipo de abordagem que é feita e apresentando as críticas que foram surgindo e que, juntamente com o desenvolvimento do conhecimento empírico, levaram ao aparecimento de novos conceitos, que consideram novas dimensões.

2.1 Subsistência

Dos trabalhos mais antigos sobre pobreza, os mais citados na literatura são os de Rowntree. É relativamente consensual que foi Rowntree, no seu estudo de pobreza, em York, no Reino Unido, no fim do século passado, o primeiro a analisar, com algum detalhe, os problemas que envolvem a definição de pobreza (Atkinson, 1975).

Rowntree definiu o padrão absoluto de pobreza primária - mais conhecido como o conceito de subsistência - como a despesa mínima necessária à manutenção da existência meramente física (Rowntree, 1902). A unidade de análise para calcular esta despesa mínima era o agregado familiar.

O padrão orçamental de subsistência é um padrão muito austero, como o próprio Rowntree descreve: quem vive em pobreza primária tem de andar a pé pois não pode nunca gastar dinheiro em transportes, não

pode gastar dinheiro em jornais, mesmo os mais baratos, nem em selos, nem contribuir para a igreja e o assalariado não pode faltar um único dia ao trabalho (Rowntree, 1902). Rowntree considerava que os pobres não se limitavam aos que se encontravam em pobreza primária, pois o que distinguia os pobres dos não pobres não eram critérios financeiros, mas sim critérios comportamentais e visíveis naquilo que designou como 'óbvia necessidade e miséria' - análise directa. Dos que se encontravam nesse estado de 'óbvia necessidade e miséria' apenas aqueles agregados familiares que não obtinham o rendimento necessário para sair dessa miséria - critério financeiro - eram considerados estar em pobreza primária.

A despesa mínima foi calculada por Rowntree tendo em conta as despesas alimentares mínimas necessárias à sobrevivência física, mais um reduzido montante para outras despesas: a renda, o vestuário, o combustível e outras necessidades essenciais diversas. A estimativa das despesas alimentares foi feita assumindo que a dieta era escolhida pelos agregados familiares tendo em conta os valores nutritivos dos vários alimentos e que estes eram comprados aos preços mais baixos (Rowntree, 1902; Rowntree 1941). De facto, Rowntree não conseguiu encontrar, entre os 28 agregados familiares estudados em detalhe, um único que seleccionasse uma dieta tão económica como a usada no padrão mínimo de vida por ele escolhido (Rowntree, 1941).

O conceito baseado na subsistência foi fortemente criticado. Uma primeira ordem de críticas apontada a esta abordagem é de que não existe um nível único de subsistência que possa ser usado como base para uma linha de pobreza – a já referida despesa mínima. Mesmo relativamente aos bens alimentares necessários, existem variações determinadas pela região, condições climáticas, actividade económica, características físicas como a idade, o sexo e tamanho do agregado familiar (Atkinson, 1983; Ravallion, 1997).

Na prática têm sido feitas tentativas para ultrapassar estas críticas com o estabelecimento de diferentes linhas de pobreza de acordo com as características de cada região, distinguindo também entre zona rural e zona urbana, com o estabelecimento de escalas de equivalência e com a consideração ou não de economias de escala no agregado familiar.

Uma outra crítica ao conceito de subsistência tem a ver com a determinação da dieta adequada a um custo mínimo. As necessidades mínimas envolvidas na identificação da pobreza podem ser especificadas em termos de bens alimentares (milho, arroz, batatas, casa) ou características nutritivas (calorias, proteínas, vitaminas). Se cada característica só pudesse ser obtida de um bem, seria fácil traduzir as necessidades de características

em necessidades de bens. Mas, normalmente, não é esse o caso, pois existem muitos bens alimentares que fornecem, por exemplo, proteínas (Sen, 1992). Daí que a tradução de necessidades nutricionais mínimas em exigências alimentares mínimas a custo mínimo dependa de uma escolha que pode não ser relevante, uma vez que os pobres nem sempre têm um comportamento de minimização dos custos de uma dieta adequada. Assim, o rendimento necessário para satisfazer as exigências nutricionais mínimas depende, em primeiro lugar, dos hábitos de consumo dos agregados familiares e, em segundo lugar, da possibilidade dos pobres terem conhecimentos nutricionais dos valores dos alimentos e escolherem a sua dieta em conformidade com estes. Além disso, é enganador pensar que os pobres conseguem os produtos mais baratos, pois muitas vezes têm de comprar os alimentos de formas pouco económicas (Atkinson, 1975; Stitt, 1994; Sen, 1992).

O próprio Rowntree reconheceu nos seus estudos algumas destas condicionantes, embora pensasse que aumentando o nível de conhecimentos nutricionais nestes agregados familiares se poderia melhorar a sua situação. A inclusão de itens, na dieta alimentar, como o chá, que tem um valor nutricional baixo mas cujo consumo é determinado culturalmente, é demonstrativo da sua consciência de padrões comportamentais que vão para além das necessidades físicas.

De facto, a forma como são satisfeitas necessidades físicas como o abrigo, o vestuário e a alimentação obedece a normas sociais, hábitos e costumes. Assim, embora as características nutricionais ofereçam uma base mais relevante para especificação das necessidades alimentares, a inflexibilidade dos factores ligados ao gosto e ao costume faz com que a conversão dessas necessidades em dietas de custo mínimo deva depender não só dos preços mas também dos hábitos sociais de consumo (Sen, 1992).

Na prática, estas críticas ao conceito de subsistência podem ser largamente ultrapassadas, uma vez que se pode empiricamente identificar os hábitos de consumo, através de uma análise das despesas realizadas pelos agregados familiares, e também se pode empiricamente calcular o custo médio das calorias consumidas pelos agregados familiares e, desta forma, obter uma conversão relevante das necessidades mínimas numa despesa mínima.

Uma outra ordem de críticas apontado por autores como Townsed (1985), Wilson (1996), Stitt (1994) e Ferge (1987) é o facto de estas abordagens darem apenas ênfase às necessidades físicas: comida, abrigo e vestuário, ignorando completamente as necessidades sociais e psicológicas: o desempenho dos diferentes papéis sociais. “Destas necessidades (*sociais*) pelo menos algumas são tão elementares como as necessidades

físicas e podem ter a mesma força obrigatória” (Ferge, 1987: pág. 17). As necessidades são um produto social e as necessidades estritamente sociais, decorrentes da vivência em sociedade, podem ter uma tal força constrangedora, que leva a que por vezes se sacrifiquem necessidades físicas para poder satisfazer as estritamente sociais⁶, como por exemplo, a participação em eventos sociais.

Além disso, o desvio de recursos para gastos com eventos sociais pode ser considerado, do ponto de vista dos pobres, uma escolha racional; o ganho de prestígio e reforço dos laços de ligação à comunidade podem facilitar a obtenção de assistência em caso de necessidade, e, nesse caso, pode ser considerado um investimento para construir activos sociais, muito importantes nas sociedades africanas (Narayan, 2000).

Finalmente, embora seja verdade que existem níveis de consumo abaixo dos quais a sobrevivência física do indivíduo, ou do agregado familiar, está comprometida a curto prazo, na maior parte das sociedades a noção de pobreza ultrapassa o quadro de obtenção do mínimo absoluto necessário à sobrevivência (Ravallion, 1997). Desta forma, considera-se que esta abordagem de subsistência não abarca todo o conceito de pobreza, mas apenas o que se designa como pobreza extrema - no sentido do mínimo suficiente para a sobrevivência física.

Embora algumas destas críticas tenham sido pertinentes e tenham permitido o desenvolvimento de técnicas e o aparecimento de novos conceitos que incluíssem dimensões até aí não consideradas, o mérito dos estudos de Rowntree deve ser enquadrado na época em que foram realizados e de acordo com o que ele se tinha proposto analisar. De facto, nesta época havia uma percepção dominante de que as pessoas eram pobres não porque não tinham rendimentos suficientes, mas porque desperdiçavam esse rendimento. Rowntree quis

⁶ Por ser bastante ilustrativo de como as necessidades sociais podem suplantar as necessidades físicas cita-se aqui, a título de exemplo, uma passagem do livro de Jorge Dias (1965) “Antropologia Cultural” em que se descreve as proporções que tomavam as contendias dos chefes de clã de uma comunidade índia já extinta, os *Kwaktiutl*- “... depois de terem feito grandes distribuições de riqueza, os chefes acabavam por atirar para a fogueira grandes valores. Os «cobres», que representavam o objecto mais valioso, eram também lançados às fogueiras e, quando já não havia mais nada que queimar, o orgulho enlouquecido destes homens podia levá-los a queimar nas fogueiras as próprias canoas em que tinham transportado as suas riquezas. Valia mais a pena sacrificar tudo a ficar humilhado, pois o que mais importava era o prestígio pessoal e a glória da linhagem.” (Dias, 1965: pág. 175).

demonstrar que esta ideia não correspondia à realidade. Para tal, adoptou um critério de despesas mínimas de subsistência com base numa dieta que correspondia a critérios nutricionais necessários à sobrevivência física, calculadas a um custo mínimo (mesmo sabendo que a dieta alimentar escolhida não tinha correspondência empírica) e não incluiu despesas que pudessem ser refutadas como supérfluas. Ao verificar que um terço dos pobres na altura não auferia sequer rendimento suficiente para realizar essas despesas mínimas de subsistência, Rowntree demonstrou que parte dos pobres não tinham sequer rendimentos suficientes para manter a integridade física (Rowntree, 1902).

2.2 Necessidades Básicas

O aparecimento do conceito de necessidades básicas data de meados dos anos 70. Este conceito foi definido pela Organização Internacional do Trabalho como o padrão de vida mínimo que uma sociedade deveria estabelecer para os seus membros mais pobres, incluindo, (1) alimentação, abrigo, vestuário, (2) acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento, transporte, saúde e educação, (3) emprego, (4) participação popular nas tomadas de decisão que afectam as suas vidas, e (5) liberdades individuais (ILO, 1977).

Embora se considerasse que o conceito de necessidades básicas tinha aplicabilidade universal – deveria ser estabelecido um nível mínimo de necessidades básicas como objectivo a atingir pela comunidade internacional, e neste sentido tinha subjacente uma abordagem absoluta - reconhecia-se a variação dos objectivos estabelecidos de acordo com os níveis de desenvolvimento, condições climáticas e valores sociais e culturais (ILO, 1977).

Na prática, o conceito de necessidades básicas foi reduzido aos itens 1 e 2. Ainda assim, este conceito vai mais longe do que o anterior porque inclui não só a satisfação das necessidades físicas de um indivíduo em termos de consumo privado, como também a necessidade dos indivíduos terem condições de vida dignas, através dos serviços essenciais fornecidos publicamente. Nesta perspectiva, a pobreza deveria ser vista no contexto do acesso a todas as formas de recursos e meios fornecidos pela e para a comunidade, importando assim considerar não só os recursos exclusivos dos indivíduos e agregado familiar mas também os recursos fornecidos publicamente como a água potável, saneamento, educação, saúde, transportes públicos e outras facilidades (Townsend, 1987).

Desta forma, alarga-se o conceito de subsistência a três níveis: ao nível das necessidades, ultrapassando as necessidades mínimas de subsistência física, pois inclui, por exemplo, a educação como necessidade básica; ao nível de análise, pois considera tanto dimensões exclusivas do indivíduo ou agregado familiar, como as condições da comunidade local, tendo em conta, por exemplo, os transportes públicos postos à disposição da comunidade; e ao nível dos recursos considerados, pois deixa-se de considerar apenas o rendimento para englobar também outras categorias de recursos, nomeadamente os que são fornecidos pelos entes públicos.

Este é um conceito de condições de privação, no sentido em que parte da satisfação ou não de necessidades básicas como a nutrição, a educação, a saúde, e não de um rendimento mínimo para satisfazê-las. No entanto, contribuiu para a melhoria da análise indirecta da pobreza uma vez que veio alertar para outros recursos para além do rendimento, que normalmente estão – ou deveriam estar – à disposição do agregado familiar. Estes recursos alteram as possibilidades de satisfação das necessidades e, como tal, são importantes na análise indirecta da pobreza.

As críticas a este conceito das necessidades básicas têm essencialmente a ver com a definição/identificação das necessidades básicas, uma vez que não há acordo sobre quais considerar. Por exemplo, o PNUD identifica a abordagem das necessidades básicas como incluindo apenas a alimentação, a saúde e a educação (UNDP, 1996). No entanto, a identificação daquilo que são as necessidades básicas pode ser alargada a outras necessidades como no caso da definição da Organização Internacional do Trabalho. Mais recentemente, procurou-se identificar as necessidades básicas com os direitos humanos – direitos económicos, sociais, culturais, civis e políticos, no sentido que estes são universais e inalienáveis. A pobreza é uma negação destes direitos e os Estados, a Comunidade Internacional e a própria sociedade civil têm o dever de garantir que estes direitos são respeitados.

A identificação das necessidades com os direitos humanos universais alarga o conceito de necessidades materiais, cuja satisfação depende directamente de condições económicas, para necessidades imateriais como a participação e a liberdade. O problema da inclusão de necessidades imateriais na definição de pobreza é o poder perder-se acuidade na distinção entre pobres e não pobres. O facto de algumas destas necessidades imateriais, como a participação política, desempenharem um papel fundamental como determinantes da situação de pobreza, não obriga a que sejam incluídas na sua conceptualização (Boltvinik, 1999). Incluir na definição da pobreza cada elemento que aparece como ingrediente fundamental no complexo causal da

pobreza, dificulta a monitorização da evolução da pobreza e a identificação de grupos alvos (Booth e Koonings, 1999).

2.3 Privação Relativa

Este é um conceito da escola relativista cujo maior proponente e defensor tem sido Townsend. Para Townsend (1979) as pessoas são relativamente privadas se não conseguem seguir, de todo ou suficientemente, os padrões de vida, costumes e actividades comuns na sociedade que lhes permitam realizar a qualidade de membros dessa sociedade - desempenhar papéis, participar nas relações e seguir um comportamento ditado pelo costume que é esperado deles em virtude de pertencerem a uma sociedade. Se lhes faltam ou são recusados recursos para conseguir o acesso a essas condições de vida encontram-se em situação de pobreza. (Townsend, 1979). Este conceito coloca o enfoque essencial da pobreza na participação social.

A conversão do conceito de privação relativa numa medida padrão de privação faz-se através de um catálogo de indicadores de comportamentos comuns na sociedade de referência, relativamente a nutrição, artigos domésticos e actividades domésticas e sociais. Em primeiro lugar, é necessário identificar os elementos comuns a toda a população, através de inquéritos à população. Foram escolhidos 60 indicadores das várias actividades comuns na sociedade, e a partir destes Townsend escolheu doze para criar um índice de privação⁷. A falta destes elementos é considerada como um sinal de privação relativo aos padrões

⁷ Os doze indicadores de privação que constavam da lista eram: 1. não teve uma semana de férias fora de casa nos últimos doze meses; 2. (só adultos) nenhum familiar ou amigo veio a casa almoçar ou tomar um lanche, nas últimas quatro semanas; 3. (só adultos) não foi almoçar ou tomar um lanche a casa de um familiar ou amigo, nas últimas quatro semanas; 4. (só para crianças menores de 15 anos) não teve um amigo para brincar ou lanchar nas últimas quatro semanas; 5. (só crianças) não teve festa no último aniversário; 6. não saiu para se divertir nas últimas duas semanas; 7. não tem uma refeição de carne fresca (incluindo refeições fora) mais de quatro vezes por semana; 8. passou um ou mais dias na última quinzena sem uma refeição cozinhada; 9. não tem um pequeno almoço cozinhado a maior parte dos dias da semana; 10. a casa não tem um frigorífico; 11. o agregado familiar não se reúne normalmente aos domingos (três em quatro vezes); 12. a casa não tem no seu interior as seguintes facilidades (sanitário com descarga, lavatório com água da torneira; chuveiro ou banheira fixa; fogão a gás ou eléctrico) (Townsend, 1979).

prevalecentes. Uma contagem do número de elementos que faltam produz uma pontuação/classificação para o agregado familiar - quanto maior for, mais baixa é a participação do agregado familiar na vida social normal.

Mas a privação relativa só se converte em pobreza se os indivíduos tiverem recursos abaixo de um certo limiar – a linha de pobreza. Este limiar é o ponto na escala dos recursos onde a exclusão da qualidade de membro activo da sociedade se torna desproporcionalmente acentuada. A existência deste ponto é baseada na hipótese de que, à medida que os recursos vão diminuindo, há uma redução proporcional nas formas de participação no padrão de vida comum na sociedade, mas que, a partir de um certo nível de recursos, esta redução torna-se desproporcional e as várias formas de participação tornam-se impossíveis de manter.

Este conceito de privação relativa de Townsend foi objecto de muitas críticas. Destacamos as seguintes: (1) na perspectiva mais rígida do relativismo, a pobreza nunca poderá ser eliminada, uma vez que em termos relativos existirão sempre sectores mais pobres, (2) o conceito não responde a variações generalizadas (por exemplo, um declínio na prosperidade que se generalize na sociedade, fazendo cair mais gente em miséria, não será reflectido na pobreza desde que o quadro relativo se mantenha), e isso não faz sentido nenhum porque qualquer critério aceitável de pobreza deve poder reflectir uma queda na prosperidade que faça aumentar a fome e as dificuldades, (3) a desigualdade não implica pobreza, é necessário saber as reais condições de vida, as considerações absolutas são importantes na conceptualização da pobreza, há um núcleo irredutível de privação absoluta, havendo inanição e fome, não importa qual seja o quadro relativo, há claramente pobreza (Sen, 1992). Assim, “a pobreza não é só um assunto de ser relativamente mais pobre do que os outros na sociedade, mas sim de não ter algumas oportunidades básicas de bem-estar material” (Sen, 1985: pág. 669), e também, a “dignidade humana e os direitos humanos fundamentais se impõem como primeiro critério de avaliação das situações e estabelecem limites para além dos quais os critérios relativistas perdem validade”(Bruto da Costa, 1984: pág. 286).

Além disso, alguns autores consideram que a definição de pobreza de Townsend parte de um pressuposto incorrecto um vez que define a pobreza com referência à norma da sociedade e não à satisfação de necessidades básicas que deveria estar implícita na noção de pobreza. A linha de pobreza avançada por Townsend não garante que as necessidades básicas estão satisfeitas. De facto, Townsend não procura levantar as necessidades, mas sim encontrar bens e serviços que a maior parte da sociedade consome. No entanto, três dos indicadores por ele escolhidos nem sequer são consumidos pela maior parte da população que ele estudou:

uma semana de férias fora nos últimos doze meses (46,4% da população), festa no último aniversário – só para as crianças (43,4% da população), pequeno almoço cozinhado na maior parte dos dias da semana (32,7% da população) (Piachaud, 1993). Por outro lado, se alguns dos doze indicadores por ele escolhidos podem, de facto, ser considerados indicadores de pobreza, outros correspondem apenas a escolhas de estilo de vida e, por isso, muita da variação na pontuação na escala de privação pode ser apenas reflexo da diversidade nos estilos de vida e preferências (Stitt, 1994).

A própria escolha de indicadores que colocam a ênfase no estilo de vida é criticada, assim como é criticado o facto de deixar de parte indicadores mais sociais, como a privação em termos de serviços públicos ou em termos de trabalho. Assim, mesmo como indicadores de privação e não de pobreza, os mesmos são criticados porque nesta concepção a privação só seria eliminada se todas as pessoas na sociedade tivessem o mesmo comportamento, optando pelo mesmo estilo de vida - só quando deixasse de haver diversidade deixaria de haver privação (Piachaud, 1993).

Por outro lado, como já se referiu, a condição de privação não é uma condição suficiente na análise da pobreza, dado que é necessário que essa privação seja forçada, integrando sempre o aspecto de falta de acesso a recursos, ou seja da inexistência de oportunidades de escolha. No conceito de privação relativa não se tem em conta o factor escolha/opção⁸. Uma das soluções para ultrapassar esta questão é apresentada no conceito de abordagem consensual que se analisará a seguir.

Apesar destas críticas, Townsed dá duas grandes contribuições para o desenvolvimento conceptual da pobreza. Por um lado, na perspectiva dos recursos, não se limitou aos rendimentos em numerário, incluindo, além destes, activos físicos e financeiros (habitação, poupanças), benefícios em espécie associados ao emprego, serviços públicos de natureza social em espécie (subsídios à habitação, etc) e rendimentos privados em espécie (ofertas de amigos e da família, etc) (Townsed, 1970). Por outro lado, trouxe a dimensão da

⁸ Por exemplo, uma pessoa que não come carne pode ser considerada numa determinada sociedade uma pessoa privada de um bem alimentar de consumo corrente nessa sociedade, mas se o faz porque é vegetariana e não porque não tem recursos para comprar carne, dificilmente se poderá afirmar que é uma pessoa pobre ou até mesmo privada uma vez que resulta de uma opção – não é forçada.

exclusão social para a análise da pobreza, alargando assim a definição de pobreza para além das necessidades básicas.

2.4 Abordagem consensual

O conceito de abordagem consensual tem raízes na escola relativista, podendo, inclusive, ser considerado uma variante do conceito de privação relativa pois baseia-se no mesmo tipo de indicadores. Mas, ao contrário dele, garante que estes são percebidos como necessidades, no sentido de que a privação é forçada, havendo participação da população visada na definição das necessidades e do nível de pobreza. Esta é uma abordagem que se inclui na perspectiva da pobreza definida pelos pobres.

Este conceito foi desenvolvido por Joanna Mack e Stewart Lansley, que definiram a pobreza como a “carência forçada de necessidades socialmente percebidas” (Mack & Lansley, 1985: pág 39). Este conceito ultrapassa uma das críticas atrás apresentadas à definição de Townsend no sentido em que assegura que não sejam incluídas como necessidades aquelas cuja privação reflecte diferenças no estilo de vida e de gosto - a privação na satisfação de determinadas necessidades socialmente percebidas só serve para identificar os pobres se for forçada. Além disso, ultrapassa o problema da definição das necessidades e as críticas ao facto destas serem definidas pelos analistas - as necessidades são identificadas pelos próprios indivíduos. Neste sentido, esta abordagem “afasta o conceito de pobreza de um exercício arbitrário de julgamento pelos especialistas, políticos e governos ... e abre-o a uma representação mais democrática de interesses” (Mack & Lansley, 1985: pág. 47). É a percepção socialmente prevalecente que define o que são as necessidades. Esta é a grande contribuição deste conceito para o desenvolvimento da conceptualização da pobreza.

Consideram-se duas abordagens para a operacionalização deste conceito, ambas através de inquéritos: uma primeira é perguntar aos indivíduos qual consideram ser o rendimento mínimo para satisfazer as necessidades das pessoas individualmente ou das unidades familiares; uma segunda é perguntar directamente quais são essas necessidades.

A primeira abordagem é dificilmente aplicada a países em desenvolvimento uma vez que, quando uma parte da economia não é monetarizada, e muitos dos recursos dos agregados familiares são recursos em espécie, torna-se difícil quantificar o mínimo para a satisfação das necessidades em termos de rendimento.

No estudo de Mack and Lansley (1985), foram utilizadas ambas as abordagens - rendimento mínimo e necessidades - mas o conceito de pobreza foi definido a partir da segunda abordagem. Assim, no estudo realizado destinado a averiguar sobre quais são os padrões mínimos de vida na Grã-Bretanha nos anos 80, foram consideradas necessidades “socialmente percebidas” 22 itens⁹ que mais de 51% da população inquirida qualificou como necessidades, e cuja não satisfação estava relacionada com o baixo rendimento¹⁰. Isolaram-se os pobres como aqueles a quem faltavam três ou mais destes itens por não terem recursos para obtê-los ou pagá-los. Ou seja, só foram incluídos como indicadores de privação os itens que eram, ao mesmo tempo, considerados necessidades e que as pessoas não podiam obter.

Este tipo de abordagem inclui dois elementos fundamentais da definição da pobreza: privação forçada – a pobreza envolve restrições à escolha – e especificidade – existem elementos socialmente específicos que definem a pobreza - e traz uma mais valia geral à conceptualização da pobreza porque dá aos pobres e à sociedade em geral o direito de participação na definição de pobreza, permitindo assim uma melhor compreensão e identificação das dimensões relevantes em contextos específicos.

Algumas das críticas apresentadas a este conceito estão relacionadas, essencialmente, com problemas metodológicos, ligados ao método dos inquéritos, como o facto das pessoas poderem enviesar as respostas e também porque o facto de não terem dinheiro para comprar um item considerado necessidade pode ser o resultado de uma escolha para comprar outro bem que consideram mais essencial mas não figura na lista das “necessidades socialmente percebidas”.

⁹ Na lista de 22 indicadores constavam: aquecimento, sanitário dentro de casa, uma casa livre de humidade, local para tomar banho, camas para todos, casaco quente impermeável, três refeições por dia para as crianças, dois pares de sapatos, camas suficientes para as crianças, frigorífico, brinquedos para as crianças, carpetes, celebração de ocasiões especiais, churrasco de reunião uma vez por semana, máquina de lavar, roupas novas, actividade recreativa, carne ou peixe todos os dias, presentes uma vez por ano, férias, equipamento de lazer para as crianças.

¹⁰ Na lista inicial do inquérito só foram escolhidos aspectos do modo de vida que dependessem do acesso a dinheiro, o que quer dizer que todas as necessidades identificadas são necessidades materiais.

2.5 Pobreza como Privação de Capacidades

Para muitos autores, entre os quais se incluem Atkinson (1983), Bruto da Costa (1984), Datt (1997), Ravallion (1997) e Sen (1992), a abordagem relativa não substitui necessariamente a abordagem absoluta, pois elas são complementares. Pode-se, por exemplo, usar as duas, realizando uma abordagem indirecta relativa (calculando uma linha de rendimento relativa) e uma abordagem directa absoluta (identificando indivíduos que não satisfazem determinadas necessidades básicas) - os indivíduos que estivessem abaixo da linha de rendimento e ao mesmo tempo não satisfizessem as necessidades básicas seriam considerados pobres (Boltvinik, 1999).

Considera-se, por outro lado, que “O conceito de pobreza absoluta é indispensável quando se queira evitar o risco de subestimar, ou mesmo ignorar, aspectos particularmente relevantes da pobreza, precisamente os mais graves e os que melhor definem a sua especificidade, quer em países pobres, quer nos mais altamente industrializados. O conceito de pobreza relativa introduz, por seu lado, um critério de avaliação indiscutivelmente importante que o conceito absoluto não comporta: a referência a um estilo de vida dominante na sociedade e as condições abaixo das quais as pessoas estão privadas de participar na vida da sociedade.”(Bruto da Costa, 1984: pág. 286)

Na generalidade, defende-se que é mais adequado o uso de uma abordagem absoluta nos países onde a pobreza é generalizada e a maior parte da população não tem as necessidades básicas satisfeitas e uma abordagem relativa nas sociedades onde o problema da pobreza tenha proporções menos graves, e, mesmo nestas últimas, deve usar-se o conceito de pobreza absoluta para análise de situações extremas.

O conceito de pobreza como privação de capacidades desenvolvido por Sen, nos anos 80, vai ainda mais longe considerando que todas as necessidades podem ser consideradas em absoluto. Sen considera quatro espaços diferentes: (1) o dos bens e recursos, (2) o das características, (3) o das capacidades (de satisfação das necessidades) e (4) o das utilidades. Considera-se que tanto a pobreza absoluta como a relativa são ingredientes essenciais para a compreensão da pobreza, e para tal devemos considerar na análise da pobreza os diferentes “espaços”: uma privação absoluta no espaço das capacidades está relacionada com uma privação relativa no espaço dos bens e recursos. “Se virmos o problema de conceptualização da pobreza a esta luz, não há conflito entre um elemento absolutista irredutível na noção de pobreza (relacionado com as capacidades e o

nível de vida) e uma ‘completa relatividade’ à qual Peter Townsend se refere, se esta última é interpretada como aplicando-se aos bens e recursos” ¹¹ (Sen, 1983: pág. 161).

No entanto, Sen defende que o enfoque correcto para avaliar o nível de vida é o espaço das capacidades, ou seja, o mais importante não é saber quais os alimentos que são consumidos (bens), qual o seu valor nutricional (características), ou a satisfação que dão (utilidade), mas simplesmente se o indivíduo tem capacidade para estar alimentado, ou seja se a necessidade foi satisfeita.

O vestuário e o abrigo exigidos em sociedades diferenciadas, nomeadamente com climas muito diferentes, pretendem satisfazer a mesma necessidade que é a de estar vestido e abrigado. No entanto, os bens e os recursos, assim como as suas características, podem diferir largamente entre, por exemplo, um país em que nunca chove e está sempre calor, e um país muito frio em que neva.

Também as necessidades “sociais” podem ser representadas em termos absolutos ¹². Assim, por exemplo, a capacidade de participação nos eventos da comunidade, ou mesmo a capacidade de evitar a vergonha,

¹¹ A relatividade no espaço dos bens é desde há muito reconhecida. Vários autores, como Atkinson (1983), Mack & Lansley (1985) e Townsend (1993), citam uma passagem de Adam Smith que já ilustrava essa natureza relativa: “Por bens de primeira necessidade entendo não só os que são indispensáveis para o sustento, mas todos os que o costume do país considera indigno para as pessoas não os possuírem, mesmo as das classes mais baixas. Uma camisa de linho, por exemplo, não é, rigorosamente falando, necessária à vida. Os gregos e os romanos viviam, suponho, muito confortavelmente, embora não tivessem linho. Mas nos tempos actuais (...) um assalariado digno ficaria envergonhado de aparecer em público sem uma camisa de linho, cuja privação denotaria presumivelmente o grau miserável de pobreza (...).” (Smith, 1776, conforme tradução portuguesa de 1983, pp. 559-560). Uma camisa de linho não é uma necessidade absoluta em si, mas pode-se considerar um bem que satisfaz a capacidade de evitar a vergonha.

¹² Admita-se, por exemplo, uma necessidade social: participação nas actividades da comunidade; e admitamos um bem: tempo disponível. Suponhamos que existem duas comunidades distintas, na comunidade “A” a participação nestas actividades sociais exige um tempo disponível de 10 horas semanais e numa outra, a “B”, exige apenas 5 horas semanais. Um indivíduo da sociedade “B” com metade da quantidade do bem “tempo disponível” satisfaz a mesma necessidade. Este é um exemplo ao nível da quantidade, mas os próprios bens requeridos para satisfazer a mesma capacidade podem variar bastante.

podem ser consideradas capacidades em termos absolutos, e o que varia – aquilo que é relativo – são os bens necessários para satisfazer as exigências convencionais.

Os bens necessários para satisfazer a mesma capacidade variam não só de país para país, de comunidade para comunidade, mas também dentro duma mesma comunidade dadas as características individuais dos membros que a compõem, como a idade, o sexo, a actividade (Sen, 1983). A abordagem das capacidades tem pois o mérito de considerar não só as variações inter-comunitárias, expostas pela abordagem típica relativista, mas também as variações intra-comunitárias na conversão dos bens em capacidades. Por exemplo, uma criança de 5 anos necessita de menos bens alimentares que um adulto activo para satisfazer a necessidade de nutrição – a capacidade que está em causa é a de estar alimentado.

Para Sen, na análise da pobreza devem-se estabelecer certas capacidades mínimas relevantes para a sociedade. Esta lista de capacidades mínimas reflecte, normalmente, a percepção objectiva e subjectiva em cada sociedade das suas necessidades, e, por isso, esta lista de capacidades mínimas varia no tempo e no espaço. Estas capacidades incluem não só a capacidade de satisfação das necessidades físicas como a satisfação de exigências nutricionais, evitar doenças, ter abrigo, ter roupa, mas também outras necessidades como a educação, a capacidade para participar em actividades da comunidade e a capacidade de viver sem vergonha (Sen, 1985)¹³.

Este conceito consegue assim conjugar a abordagem relativa com a absoluta, sendo que, para Sen, a análise mais relevante é a absoluta, e alarga a noção das necessidades absolutas defendendo que mesmo as necessidades ligadas à participação na sociedade podem ser entendidas como necessidades absolutas.

Por outro lado, ao colocar a tónica na privação das capacidades, em vez de nas necessidades, enfatiza a importância da criação das condições de vida pelos próprios indivíduos – os pobres devem ser vistos como agentes e não como beneficiários passivos.

¹³ No fim dos anos 90, Sen definiria capacidades como as liberdades substantivas de um indivíduo para levar o tipo de vida que tem razão para valorizar (Sen, 1999).

Além disso, o complexo de causalidade da pobreza é alargado com este conceito. A capacidade de um indivíduo depende tanto da sua dotação como das características legais, políticas, económicas e sociais da sociedade em questão e da posição que o indivíduo nela ocupa (Sen, 1992). Neste sentido, além de determinantes estritamente económicas, é considerado que todo o quadro institucional é determinante na possibilidade de satisfação das necessidades.

O PNUD no Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 adopta uma medida de privação das capacidades que operacionaliza este conceito - é a Medida de Privação das Capacidades (MPC), sendo as capacidades consideradas estar bem alimentado e saudável, reprodução saudável e ser educado e instruído. Os indicadores usados nesta medição colocam a tónica na privação feminina (UNDP, 1996). No Relatório do ano seguinte o PNUD introduziu um outro índice, o Índice de Pobreza Humana, que tem também esta mesma influência teórica de Sen (UNDP, 1997).

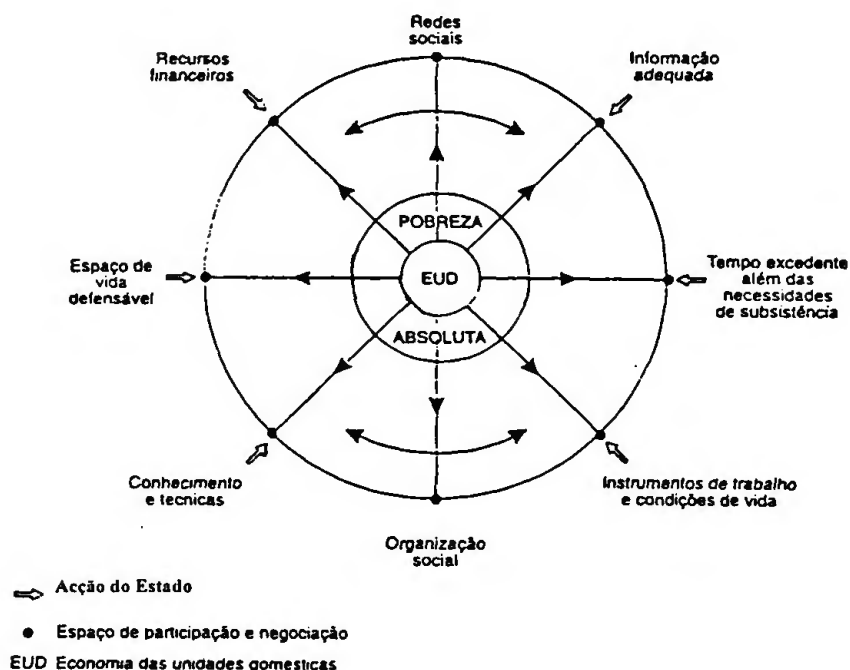
2.6 *(Dis)Empowerment*

A abordagem da pobreza como *(dis)empowerment* é um dos conceitos de pobreza mais recentes. É um conceito que foi sistematizado por Friedmann (1992), que o considera uma variante política da abordagem das necessidades básicas. A pobreza é definida como a falta de acesso às bases de poder social, o que tem subjacente a ideia de que a pobreza se deve ao facto das famílias pobres não terem poder social para melhorar as condições de vida dos seus membros (Friedmann, 1992).

O modelo do *(Dis)Empowerment* tem como unidade de análise central a economia doméstica e considera que são oito as bases de poder social, que são definidas como os principais meios disponíveis para uma economia doméstica na produção da sua própria vida e condições de vida: espaço de vida defensável, tempo excedente, conhecimento e técnicas, informação adequada, organização social, redes sociais, instrumentos de trabalho e condições de vida, recursos financeiros (figura 1 na página seguinte).

É identificado conceptualmente um nível de pobreza absoluta definido pelo facto das unidades domésticas que se encontrem nele, ou abaixo dele, não poderem sair da pobreza sem ajuda.

Figura 1 - Modelo do (dis)empowerment



Fonte: Friedmann, 1992: pág. 72

A melhoria do acesso às bases do poder social passa, em primeiro lugar, por um esforço autobaseado da unidade doméstica. São consideradas quatro bases essenciais nesta luta: espaço de vida, tempo excedente, organização social e redes sociais. Só depois das unidades domésticas terem garantido o acesso a estas bases é possível a essas unidades lutarem pelo acesso às outras bases do poder social: conhecimentos, técnica e informação, instrumentos de produção e recursos financeiros.

Por outro lado, existem seis dimensões influenciadas pela acção do Estado: informação adequada, tempo excedente, instrumentos de trabalho e condições de vida, conhecimento e técnicas, espaço de vida defensável e recursos financeiros. Nestas dimensões, as unidades domésticas podem aumentar o acesso pela acção comunitária, pela cooperação entre as unidades domésticas. Mas a luta pela melhoria do acesso a estas bases deve passar também por uma acção colectiva de reivindicações junto do Estado para melhorar as condições de acesso. Isto implica ao mesmo tempo que o combate à pobreza “Exige a transformação do poder social em

poder político e uma política capaz de transformar reivindicações políticas em direitos legítimos” (Friedmann, 1992: pág. 75).

Este modelo alarga a análise da pobreza em termos indirectos mostrando que existem meios, até aqui não considerados, que são importantes para melhorar as condições de vida, como, por exemplo, as redes sociais.

Por outro lado, põe a tónica na luta da unidade doméstica pelo acesso às bases do poder social, implicando, assim, uma acção de luta contra a pobreza de baixo para cima, baseada quer na acção da unidade doméstica individualmente considerada quer na acção colectiva das várias unidades domésticas. É, por isso, um modelo importante de luta contra a pobreza e de compreensão das determinantes da pobreza.

2.7 A pobreza definida pelos pobres

No fim dos anos 90, assumindo que são os pobres os verdadeiros especialistas em pobreza, foi desenvolvida uma série de estudos “*Consultations with the Poor*” para que se pudessem integrar as “vozes dos pobres – suas experiências, prioridades e recomendações” no Relatório de Desenvolvimento Mundial que o Banco Mundial estava a preparar para 2000 (World Bank, 1999b). Com base em oitenta e um “Estudos Participativos de Pobreza” (*Participatory Poverty Assessments*) conduzidos em 50 países, foi, assim, recentemente publicado pelo Banco Mundial um livro intitulado “Voices of the poor – Can anyone hear us” (Narayan, 2000) que explora as definições de pobreza pelos pobres documentadas nestes estudos.

Em primeiro lugar, a pobreza é considerada um fenómeno social multidimensional. Social porque as definições de pobreza e as suas causas variam com o sexo, a idade, a cultura e outros contextos sociais e económicos. Multidimensional porque as definições de pobreza dos pobres integram sempre diversos factores, e não apenas a falta de um só elemento (Narayan, 2000).

As dimensões integrantes da pobreza indicadas pelos pobres, nos estudos participativos, são: bem estar material, aspectos psicológicos da pobreza, ausência de infra-estrutura básica, falta ou dificuldade de acesso a activos e vulnerabilidade.

Relativamente ao bem estar material são principalmente indicados dois factores na definição da pobreza: a falta de alimentos e a falta de emprego permanente e seguro, especialmente para os que não têm acesso a terra para produzir os seus alimentos. O bem estar material é determinado pelo acesso a activos.

No que se refere ao bem estar psicológico são referidos o sofrimento, o isolamento, a angústia, a insegurança, a humilhação causada não só pela pobreza material mas também pelo sentimento de falta de poder e voz e pela incapacidade para participar na comunidade e manter as redes e os costumes sociais (World Bank, 1999b).

Relativamente à infra-estrutura, o factor que para os pobres os distingue dos não pobres é a existência e acesso a estradas e transportes, aparecendo, também, como factores de distinção: o acesso a água potável e o saneamento. O local onde se vive influencia, assim, de forma determinante a situação de pobreza.

Um outro factor marcante no discurso dos pobres é a importância dos activos. De facto, os pobres normalmente não falam da falta de rendimento mas sim da carência e falta de acesso a activos. O acesso a estes activos – físicos, humanos, sociais e ambientais - e o seu controlo são determinados pelo contexto institucional, nomeadamente pelas relações de poder e normas legais e sociais.

Como activos físicos fundamentais os pobres referem a propriedade e o acesso à terra e à habitação; como activos humanos indicam a saúde, a educação - sendo em geral a alfabetização mais valorizada que a educação - e o poder de trabalho; como activos sociais são referidas as redes, laços sociais e associações; e como activos ambientais citam a relva, as árvores, a água e outros produtos florestais.

A importância do capital social, definido como um meio para obter benefícios ou recursos adicionais através da pertença a uma rede ou estrutura social, é bastante enfatizada pelos pobres (Narayan, 2000). Estas redes além de permitirem aos pobres satisfazerem as necessidades do dia-a-dia, são importantes, ou mesmo as únicas, redes de apoio, em contextos onde os programas formais de assistência e segurança são inexistentes ou não beneficiam os mais pobres, como é o caso de muitos países africanos ¹⁴.

A vulnerabilidade, indicada pelos pobres, corresponde a uma situação em que os indivíduos, os agregados familiares e as comunidades estão expostos a uma probabilidade desproporcionada de empobrecimento, situação essa associada à falta de activos chave e ao contexto de incerteza e insegurança em que vivem. A vulnerabilidade é assim um conceito mais abrangente do que o de pobreza, porque inclui não só aqueles que

¹⁴ “Configuradora de direitos e obrigações recíprocos, a rede comunitária assume uma função de protecção social, particularmente importante em situações de grande incerteza, ao estabelecer um princípio de responsabilização colectiva assente em diversos mecanismos redistributivos e de entrecajuda” (Serrão, 1995: pág. 13).

são classificados como pobres num determinado momento, mas todos aqueles que, em condições adversas, podem facilmente cair em situações de pobreza.

Relativamente aos conceitos anteriores, a pobreza vista pelos pobres traz duas novas dimensões para a definição da pobreza: os aspectos psicológicos da pobreza – na qual se inclui a falta de poder e a impossibilidade de manter as redes e costumes sociais; e a vulnerabilidade ou a necessidade de segurança – intimamente ligada à falta ou dificuldade de acesso a activos. O conjunto de activos é também consideravelmente alargado, incluindo activos ambientais e as estradas e transportes.

A introdução da dimensão da vulnerabilidade e do risco¹⁵ na análise da pobreza é de extrema importância, principalmente nas áreas rurais da África Subsaariana onde as flutuações indesejáveis¹⁶ e o risco são persistentes e omnipresentes¹⁷. De facto, os estudos empíricos identificam um movimento dos indivíduos para dentro e fora de situações de pobreza, tanto sazonalmente, como de ano para ano¹⁸. Por outro lado, os agregados familiares que são considerados permanentemente pobres, os designados pobres estruturais, podem

¹⁵ O termo 'risco' refere-se a acontecimentos ou resultados incertos com probabilidades de distribuição conhecidas ou não (Siegel e Alwang, 1999). Alguns autores distinguem os conceitos de risco e incerteza – no primeiro caso as probabilidades de distribuição são conhecidas, no segundo não são, mas para Siegel e Alwang o actual uso dos conceitos não exige essa distinção.

¹⁶ Sinha e Lipton (1999) introduzem o conceito de flutuações indesejáveis no consumo que engloba os riscos que são por definição incertos – podem acontecer ou não – e outras flutuações – como o período antes da colheita – que são perfeitamente previsíveis (Sinha e Lipton, 1999).

¹⁷ Kugman (2000) identifica várias fontes de risco: natural – chuvas, desabamentos, enchentes, secas; ambiental – poluição e desflorestamento; ligado à saúde – doença, deficiência, lesões, morte, epidemias; social – crime, violência doméstica, conflito civil, guerra; económico – desemprego, inflação, crise financeira e flutuações nos preços dos bens. Os choques associados podem ocorrer ao nível do indivíduo, do agregado familiar, da comunidade, ou ao nível nacional ou internacional (Kugman, 2000).

¹⁸ Esta mobilidade para dentro e fora de situações de pobreza já é há muito reconhecida - “há um movimento constante de muitas famílias entre uma classe e outra de acordo com as circunstâncias” (Rowntree, 1941). Os estudos empíricos demonstraram que entre um quinto a metade dos indivíduos abaixo de uma linha de pobreza num determinado momento, não são normalmente pobres mas foram empurrados para uma situação de pobreza (Sinha e Lipton, 1999).

entrar em situações de pobreza insustentáveis em condições adversas. As estratégias de gestão de risco pelos agregados familiares têm uma influência determinante sobre o seu futuro bem-estar. Neste sentido, a pobreza deveria ser estudada não apenas de uma forma estática, mas de uma forma dinâmica, fundamental para uma abordagem estratégica na luta contra a pobreza.

3. Considerações sobre os conceitos

É interessante perceber como se foram desenvolvendo os conceitos, em que diferem exactamente e quais as implicações para a análise da pobreza. Neste sentido, é útil precisar que dimensões da pobreza estes conceitos integram e que tipos de abordagens lhes estão subjacentes. A importância desta análise prende-se com o facto do conceito de pobreza utilizado determinar os métodos de medição e portanto a identificação dos pobres e as estratégias e políticas de combate à pobreza.

Uma primeira consideração a fazer é que os novos conceitos foram aparecendo a partir de críticas aos conceitos existentes e, nesse sentido, tem havido uma preocupação positiva de melhorar a forma de definir a pobreza. No entanto, o resultado deste desenvolvimento conceptual é que os novos conceitos, ao integrarem dimensões diferentes, utilizando abordagens diferentes, muitas vezes não substituíram os anteriores. No fundo, os diferentes conceitos medem coisas diferentes e, por isso, a escolha de um, ou a conjugação de alguns, depende da adequação ao contexto, do problema que se pretende analisar, dos objectivos que a orientam e, sobretudo, também da disponibilidade dos dados.

Além disso, o próprio uso destes conceitos foi evoluindo na prática, existindo hoje uma série de variantes que partem da mesma base, mas que tentam ultrapassar as críticas que lhes são apresentadas, cujo caso mais ilustrativo é o de subsistência, que, sendo largamente adoptado, foi sofrendo correcções na prática, como a de considerar os hábitos alimentares na definição da dieta mínima.

No Quadro 1 apresentam-se, em síntese, as bases/abordagens dos conceitos a que se fez referência. A primeira diferença está nas dimensões consideradas, existindo em quase todos os casos uma opção clara pela análise indirecta - insuficiência de recursos ou activos, ou directa - satisfação/privação de necessidades. Apenas a pobreza definida pelos pobres integra tanto os activos como as necessidades como dimensões fundamentais. Por outro lado, todos os conceitos (excepto o das capacidades) têm implícitos diferentes tipos de recursos ou activos e têm também implícita uma maior ou menor diversidade de necessidades (excepto o

do *disempowerment*). Como os diferentes conceitos incluem um maior ou menor número de necessidades, pode-se dizer que o nível de pobreza é definido a diferentes níveis de bem estar mínimo. A forma como é identificada a pobreza - padrão de referência e por quem - é também uma base destes conceitos.

Quadro 1 - Síntese dos conceitos abordados

Conceitos	Dimensões consideradas	Recursos ou activos considerados	Classificação das necessidades consideradas	Definição da pobreza		Nível de identificação da pobreza
				Padrão de Referência	Quem define	
Subsistência	Rendimento (recursos num sentido restrito)	Rendimentos monetários.	Materiais, somente as físicas.	Absoluto	Os técnicos	Subsistência física
Necessidades Básicas	Necessidades básicas	Rendimentos monetários e em espécie; bens e serviços públicos.	Materiais, físicas e não físicas.	Absoluto	Os técnicos	Nível de vida adequado
Privação Relativa	Privação em termos do padrão de vida comum na sociedade.	Rendimentos monetários e em espécie; activos físicos e financeiros; benefícios associados ao emprego; bens e serviços públicos.	Materiais, essencialmente não físicas.	Relativo	Os técnicos	Condições de vida que permitam a participação social
Abordagem Consensual	Privação de necessidades socialmente percebidas	Rendimento.	Materiais, essencialmente não físicas.	Relativo	Os indivíduos em geral, incluindo os pobres	Padrão de vida mínimo aceitável
Pobreza como Privação de Capacidades	Capacidades (necessidades funcionais)	Não se aplica.	Materiais, físicas e não físicas.	Absoluto	Os técnicos	Capacidades para obter um nível de vida adequado
(Dis) Empowerment	Acesso às bases do poder (recursos e activos)	Espaço de vida defensável, tempo excedente, conhecimento e técnicas, informação adequada, organização social, redes sociais, instrumentos de trabalho e condições de vida, recursos financeiros	Não se aplica	Absoluto e relativo	Os técnicos	Poder social e político para produção das próprias condições de vida
A pobreza definida pelos pobres	Bem-estar material; Bem estar psicológico; Infra-estrutura; Activos físicos, humanos, sociais e ambientais; Vulnerabilidade	Infra-estrutura; Activos físicos, humanos, sociais e ambientais.	Materiais e não materiais.	Absoluto e relativo	Os pobres	Vários.

Esta sistematização, podendo não ser a melhor, mostra como os conceitos medem dimensões diferentes de pobreza, e têm subjacentes níveis de pobreza diferentes.

Existem conceitos que são, sem dúvida, uma tentativa de aperfeiçoamento dos anteriores, como o das necessidades básicas relativamente ao de subsistência, que tenta colmatar as suas falhas, incluindo mais recursos e necessidades, ou o da abordagem consensual relativamente ao de privação relativa, que tenta ultrapassar as críticas que lhe são feitas. Mas de facto, não existem conceitos melhores que outros, num sentido absoluto, apenas se podendo dizer que um certo conceito se adequa melhor que outro a certas situações de pobreza e medidas anti-pobreza. O que é certo é que este desenvolvimento conceptual permitiu melhorar a compreensão da pobreza a diversos níveis.

O desenvolvimento conceptual da pobreza levou ao alargamento das necessidades consideradas na sua análise, desde necessidades físicas a outras necessidades materiais – que dependem directamente da disponibilidade e acesso a recursos ou activos económicos (condições económicas) - até à consideração, também, de necessidades não materiais - que dependem essencialmente do indivíduo e organização socio-cultural. Note-se que o facto de existir uma evolução quantitativa e qualitativa nas necessidades consideradas, que, no fundo, permitiu uma melhor compreensão da pobreza, não quer dizer que nalguns casos não seja mais relevante considerar-se apenas as necessidades físicas.

No entanto, a evolução mais marcante tanto ao nível quantitativo como qualitativo, foi o alargamento a nível da análise indirecta (rendimentos, recursos e activos). Um factor interessante nesta evolução é que elementos antes considerados necessidades – a educação, a saúde – passam a ser incluídos na análise da pobreza como activos, como é o caso da pobreza vista pelos pobres. Esta evolução enfatiza a importância da criação das condições de vida pelos próprios pobres ou a liberdade dos pobres levarem a vida que valorizam, melhorando o seu acesso aos activos. Além do aumento do tipo de activos considerados, foram sendo incluídos activos aos diferentes níveis: individual, agregado familiar, comunitário e extra-comunitário.

O Quadro 2 apresenta um quadro de análise abrangente dos activos que estão, pelo menos potencialmente, à disposição dos indivíduos. Como se pode ver, quase todos os elementos considerados na conceptualização da pobreza estão presentes neste quadro, desde a nutrição ao *empowerment*. O acesso, retorno e volatilidade do retorno destes activos são determinantes da possibilidade de obtenção de um nível de vida adequado e da

exposição ao risco - vulnerabilidade. É importante salientar que existem ligações estreitas entre os diferentes tipos e níveis de activos¹⁹, e, neste sentido, a análise é dinâmica.

Quadro 2 – Activos ao Nível do Agregado Familiar e Ligações aos outros Níveis

Tipo de activo	Nível do Agregado Familiar	Nível da Comunidade	Nível Extracomunitário
Natural	Terra, pasto, florestas, recursos pesqueiros, água (privado): qualidade e quantidade	Terra, pasto, florestas, recursos pesqueiros, água (comunitário)	Bens nacionais e globais, rios e lençóis de água, lagos, mares, oceanos, ar
Humano	Composição e tamanho do agregado familiar Saúde e estado nutricional Educação e competências	Agrupamentos de trabalho	Mercados de trabalho
Físico	Activos produtivos (instrumentos, equipamentos, animais de trabalho) Activos do agregado familiar (habitação, utensílios e objectos da casa) Existências (animais domésticos, alimentos, jóias)	Activos produtivos (comunitários e privados) Existências (animais domésticos, alimentos)	Activos produtivos (mercados de aluguer) Existências (e.g. existências de regularização - “buffer stocks”)
Financeiro	Dinheiro, poupanças, acesso ao crédito e mercado de seguros	Dinheiro, poupanças, acesso ao crédito e mercado de seguros	Sistemas financeiros e de seguros Acesso às finanças internacionais
Social	Laços e redes sociais do agregado familiar Dinâmica dentro do agregado familiar	Laços e redes sociais comunitários	Laços e redes sociais extra-comunitários
Localização e Infra-estrutura	Proximidade e acesso a água e saneamento, educação e saúde, mercado, facilidades de armazenamento e estradas	Água e saneamento, escolas, centros de saúde, mercado, facilidades de armazenamento, estradas Proximidade de infra-estruturas de transporte e comunicação	Distância de mercados, transporte, comunicação e sistemas de informação Infra-estruturas ao nível de saúde e educação
Político e Institucional	Participação nas decisões do agregado familiar (incluindo relações de poder ligadas ao sexo e idade)	Participação na tomada de decisão comunitária Governança Segurança pessoal e da propriedade	Estabilidade Política Participação Política Eficácia da acção colectiva Governança Direitos Humanos e segurança pessoal e da propriedade

Fonte: Siegel e Alwang, 1999: pág. 11

O facto de todos estes activos serem elementos importantes de análise, não significa que todos devam ser incluídos na definição da pobreza. Este tipo de decisão só pode ser tomado caso a caso, em função dos recursos/activos mais relevantes para a distinção entre pobres e não pobres na sociedade em análise.

Um outro factor importante no desenvolvimento da pobreza, e que está patente nos conceitos de capacidades e de *empowerment* e no da pobreza definida pelos pobres, é que os indivíduos não interagem

¹⁹ O acesso a determinado activo pode aumentar o retorno de outro, ou melhorar o acesso a outro activo, por exemplo o acesso a água potável e saneamento (activo ligado à localização e infra-estrutura) pode melhorar as condições de saúde (activo humano).

apenas pelo mercado mas também através de instituições, normas e valores. Estas instituições podem actuar como activos ou como barreiras à redução da pobreza – as relações de poder instituídas são, por exemplo, determinantes no acesso dos pobres aos activos - e por isso, devem ser consideradas no estabelecimento de estratégias de luta contra a pobreza.

O conceito de pobreza definido pelos pobres é, sem dúvida, dos conceitos analisados, o conceito mais abrangente e completo. Existe hoje um consenso entre as organizações internacionais e não governamentais, os técnicos e os pobres – com base naquilo que resulta dos estudos participativos de pobreza - de que, de facto, a pobreza inclui todas estas dimensões: bem estar material, bem estar psicológico e acesso a activos num sentido lato. No entanto, dada a dificuldade de medir o bem estar psicológico, e pelo facto de não ser uma característica fundamental na diferenciação entre pobres e não pobres, esta dimensão é, muitas vezes, abandonada.

Existe ainda um consenso alargado de que os pobres devem ser ouvidos na conceptualização da pobreza até porque existem dimensões relevantes que são socialmente específicas e que podem ser insuficientemente compreendidas pelos técnicos.

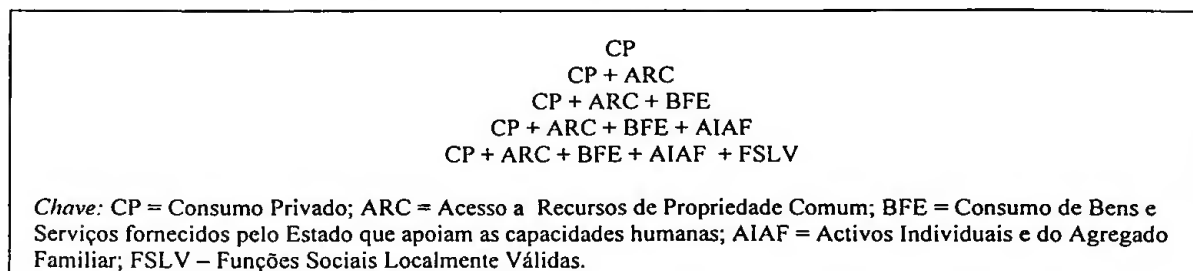
Uma opção clara pela abordagem absoluta ou relativa, definição por profissionais ou definição pelos pobres, directa ou indirecta não necessita de ser feita. A conceptualização da pobreza pode integrar as diferentes abordagens, ou optar por uma, dependendo novamente do contexto, dos objectivos e dos dados disponíveis.

Além disso, o facto de haver uma evolução positiva na aproximação da complexidade da pobreza, não implica que na definição de pobreza, ou na identificação dos pobres, se devam incluir todos os elementos que devem ser objecto de análise. “A inclusão de elementos não necessários – por exemplo a falta de poder e a desigualdade entre homens e mulheres – na definição da pobreza pode facilmente ter o efeito não desejado de tornar impossível testar (por qualquer método) questões sobre a causalidade que são fundamentais do ponto de vista de uma abordagem estratégica à redução da pobreza” (Booth e Konings, 1999: pág. 9).

Por outro lado, se um conceito mais abrangente é o mais adequado para desenho de estratégias de luta contra a pobreza, outro tipo de objectivos – por exemplo agregação, acompanhamento da evolução da pobreza - exige definições mais simplistas e padronizadas (Booth e Koonings, 1999). A sistematização (Figura 2) realizada por Booth e Koonings (1999) sobre as várias abordagens ao significado da pobreza é esclarecedora

neste aspecto, a base do triângulo representa uma abordagem mais adequada e o vértice uma perspectiva mais limitada.

Figura 2 – Abordagens à compreensão da pobreza



Fonte: Booth e Konings, 1999: pág. 10 (adaptado de Baulch, 1996a: 2)

Os conceitos de pobreza mais usados em contextos africanos têm sido, com algumas excepções de estudos específicos, limitados às definições mais simplistas e padronizadas, deixando de fora importantes dimensões da pobreza. A conceptualização da pobreza é essencialmente realizada pelos profissionais, ou mesmo pelos políticos, não tem em conta a especificidade do contexto e factores determinantes, como a falta ou dificuldade de acesso a activos, intimamente ligada à configuração institucional, nomeadamente às relações de poder existentes e consequente falta de poder dos pobres, são não só afastados da conceptualização como da própria análise da pobreza. Este facto tem implicações profundas pois limita a compreensão da pobreza e, assim, também, a possibilidade de estabelecimento de uma luta eficaz contra a pobreza.

O uso sistemático de novas abordagens mais participativas, como o caso dos Estudos Participativos de Pobreza, poderá alterar este cenário.

III - MEDIÇÃO DA POBREZA

Embora a medição de um fenómeno implique sempre uma redução da informação sobre o mesmo (Pereirinha, 1995), a medição da pobreza nos diferentes contextos é fundamental para a sua compreensão e caracterização, para conhecer e compreender a sua evolução e para informar as estratégias e políticas de combate à pobreza, tanto para averiguar quais são as mais adequadas, como para avaliar os efeitos que tiveram ou poderão ter sobre a pobreza e sobre os pobres.

Para medir a pobreza é essencial obter dados sobre a mesma. Existe uma variedade de fontes para obtenção destes dados que vão desde os dados recolhidos administrativamente aos estudos específicos de pobreza. Estes estudos, inicialmente desenvolvidos apenas para medir ou compreender a pobreza, a partir dos anos 90 começam a integrar uma componente de análise do impacto das estratégias, políticas e programas implementados sobre as condições de vida dos pobres, refletindo uma preocupação de ligar mais a avaliação das políticas aos seus efeitos sobre os pobres. Paralelamente, foi dada importância crescente à participação dos pobres na medição da situação de pobreza.

Como no caso dos conceitos, não existe nenhum método de medição universalmente aceite. De facto, se os conceitos são diversos e controversos, a metodologia usada para os operacionalizar é-o ainda mais. Cada conceito compreende dimensões diferentes, e cada dimensão pode ser medida por vários indicadores. Por isso, um mesmo conceito pode ser operacionalizado de diferentes formas, dependendo dos objectivos do estudo e da realidade a analisar.

Neste sentido, existe um consenso de que não há metodologia ou conjunto de indicadores perfeitos, e uma vez que vários estudos realizados sugerem que diferentes conceitos, indicadores e metodologias influenciam a identificação dos pobres, a escolha do método de medição deve ser cuidadosa²⁰ (Dessalien, 1999a).

²⁰ Por exemplo, em Palanpur, uma vila indiana, foram usados para medir a pobreza o rendimento e um índice baseado na análise directa (qualidade da habitação, alimentação e vestuário; posse de bens duráveis e outros). Nas duas abordagens 72% dos agregados familiares foram identificados como pobres, mas os agregados familiares assim identificados não eram os mesmos. Dos agregados familiares pobres identificados pelo rendimento, 63% eram assalariados rurais (sem

A medição da pobreza importa duas questões: a da identificação e a da agregação. A primeira visa distinguir os que são pobres dos que não são pobres, passando pela definição de um limiar que separe estes grupos; a segunda pretende obter informação agregada para uma sociedade sobre o fenómeno da pobreza. Ambas são importantes para informar as políticas de combate à pobreza, mas enquanto o exercício de identificação dos pobres pode basear-se numa linha de pobreza ou num padrão, o de agregação requer algum método para combinar privações de diferentes indivíduos num mesmo indicador global (Pereirinha, 1995; Sen, 1992).

O objectivo da medição da pobreza pode ser, assim, o de determinar e comparar a pobreza ao nível dos indivíduos ou agregados familiares, de regiões geográficas e de países. Identificar quem são os indivíduos e agregados familiares pobres é muito importante para se poderem direccionar estratégias para esses grupos e para a monitorização das políticas. Mas a identificação de regiões pobres, através da obtenção de informação agregada, é, igualmente, importante, uma vez que a localização geográfica é uma importante determinante da pobreza dos indivíduos e dos agregados familiares, e, por isso, o combate à pobreza pode implicar uma estratégia dirigida para as regiões mais desfavorecidas, como por exemplo, a criação de infra-estruturas. Em terceiro lugar, a identificação dos países mais pobres é, também, muito importante uma vez que pode influenciar a transferência internacional de recursos, dos países mais favorecidos para países menos favorecidos, tanto ao nível da cooperação bilateral como multilateral.

1. A necessidade da investigação empírica

Os levantamentos de dados são essenciais para a análise, medição e conhecimento aprofundado da pobreza. Alguns destes levantamentos permitem identificar os correlativos e as determinantes da pobreza²¹ e são, por essa razão, instrumentos essenciais na concepção das estratégias e políticas de luta contra a pobreza.

terra) e dos agregados familiares pobres identificados pela abordagem directa, 99% pertenciam a esse grupo (Dessalien, 1999a).

²¹ Os correlativos da pobreza são características intimamente ligadas à pobreza (por exemplo o tamanho do agregado familiar) mas em relação aos quais não se pode inferir um padrão de causalidade (ou seja, é impossível dizer se a família é

Além dos levantamentos específicos de dados existem outras fontes importantes de dados sobre a pobreza, como os dados recolhidos administrativamente pelos ministérios e agências especializadas e os censos à população que recolhem informação básica sobre todos os indivíduos de um país.

Os dados administrativos são normalmente os dados mais acessíveis e podem ser muito importantes para a análise da pobreza. No entanto, alguns destes dados não incluem os mais pobres dos pobres, que não recorrem, por exemplo, a instituições formais de saúde e não permitem o cruzamento de dados relativos às diferentes dimensões da pobreza ao nível dos agregados familiares e indivíduos²².

Por sua vez, os censos populacionais são importantes porque fornecem um inventário de toda a população do país, mas a informação recolhida é normalmente limitada: características populacionais, acesso a serviços básicos, habitação, educação e emprego. Além disso, como são muito dispendiosos, tanto em termos de custos, como de tempo, normalmente só são realizados de dez em dez anos. Têm, porém, a vantagem de dar informação a níveis baixos de agregação e são importantes instrumentos para escolher a amostra à qual se irão aplicar os inquéritos e avaliar a representatividade dessa amostra (Dessalien, 1999b).

Existem dois tipos fundamentais de estudos empíricos usados na determinação e análise da pobreza: os quantitativos e os qualitativos²³. Os estudos quantitativos recolhem dados estatísticos com o objectivo principal de determinar a extensão da pobreza e suas características, enquanto que os qualitativos procuram apreender com profundidade os processos e as explicações da pobreza, e, neste sentido, são complementares

grande porque é pobre ou se é pobre porque é grande). Se se puder inferir uma relação de causalidade então estamos perante determinantes da pobreza. (Coudouel e Hentschel, 2000)

²² Este tipo de dados permite saber, por exemplo, a taxa de inscrição no ensino primário, mas não permite comparar as taxas de inscrição das crianças por grupo de rendimento dos pais (Coudouel e Hentschel, 2000).

²³ Uma vez que a maior parte dos estudos empíricos recolhem tanto dados qualitativos como quantitativos, esta classificação é por vezes objecto de desacordo. A grande diferença entre os estudos designados como quantitativos e os chamados de qualitativos é que os primeiros usam inquéritos com uma série de questões pré-determinadas com o objectivo de “contar, comparar e prever”, enquanto os segundos usam uma série de métodos mais flexíveis e qualitativos e têm como objectivo “compreender as dimensões escondidas da pobreza e analisar a causalidade e os processos através dos quais as pessoas caem e saem da pobreza.” (Robb, 1999: pág. 5)

dos quantitativos. Desta forma a análise da pobreza deve compreender ambos. Além disso, os dados recolhidos por cada um podem ser *inputs* importantes para o outro.

1.1 Estudos quantitativos

Os estudos quantitativos mais usados na análise da pobreza utilizam como metodologia na recolha de dados os inquéritos aos agregados familiares. Estes podem incluir vários assuntos/tópicos²⁴ ou serem especializados. Incluem-se nos primeiros, que permitem medir a pobreza nas suas diferentes dimensões, os Inquéritos às Condições de Vida (*Living Standards Measurement Surveys*), os Inquéritos Integrados e os Inquéritos Prioritários. Os inquéritos especializados recolhem informação apenas sobre um ou dois tópicos e por isso não permitem relacionar as diferentes dimensões da pobreza, mas podem ser importantes para a análise de um tópico em profundidade. Incluem-se neste grupo os Inquéritos à Despesa e Rendimento dos Agregados Familiares, os Inquéritos ao Emprego, os Inquéritos Demográfico e de Saúde e outros Inquéritos especializados.

O Inquérito às Condições de Vida – largamente usado e difundido pelo Banco Mundial - é um dos inquéritos mais tipicamente usados na análise da pobreza. Este inquérito é aplicado a uma amostra aleatória e está dividido em três grandes módulos: agregado familiar, comunidade e preços (Grosh e Glewwe, 1995). É recolhida informação sobre: membros do agregado, habitação, educação, saúde, actividades económicas, migração, características da habitação, actividades agro-pastorícias, auto-emprego não agrícola, despesas não alimentares e inventário sobre bens duráveis, despesas alimentares e produção para auto-consumo, fertilidade, outros rendimentos, créditos e poupanças, antropometria. O módulo ao nível comunitário recolhe informação sobre o acesso a infra-estruturas e serviços sociais básicos. O módulo de preços é, normalmente, usado para medir o poder de compra.

A percepção de que as políticas e os programas subjacentes ao Ajustamento Estrutural, implementados nos anos 80, tinham impactos negativos sobre os grupos mais pobres da população levou a que se desenvolvessem novos inquéritos que incluíssem a preocupação de avaliar esse impacto. É neste contexto que

²⁴ São exemplos destes assuntos/tópicos de que se pretende reunir informação os seguintes: consumo/rendimento, saúde, educação, actividades geradoras de rendimento, propriedade de activos, acesso a serviços e programas sociais.

aparecem o Inquérito Integrado e o Inquérito Prioritário, com grande implementação, em África, a partir dos anos 90. Enquanto o Inquérito Integrado é bastante semelhante ao Inquérito às Condições de Vida, o Inquérito Prioritário é um inquérito mais pequeno preparado para implementação anual, permitindo assim um *feed-back* mais rápido (Dessalien, 1999b; Coudouel e Hentshel, 2000). Ambos distinguem-se do Inquérito às Condições de Vida porque incluem um objectivo de avaliação das estratégias e políticas implementadas²⁵.

Uma vez obtidos os dados é possível a aplicação de diferentes métodos sobre os mesmos, de modo a conseguir-se a medição mais relevante da pobreza. Além disso, estes inquéritos permitem conhecer os hábitos e níveis de consumo da população, importante na identificação de linhas de pobreza e, uma vez identificados os pobres, permitem traçar perfis de pobreza, o que é da máxima importância.

Com efeito, a concepção do perfil da pobreza de um país é fundamental para orientar as estratégias e políticas nacionais de redução da pobreza, porque dá informações sobre: (1) quem são os pobres, (2) onde vivem os pobres, e (3) quais as principais características dos pobres (Dessallien, 1999c). Neste sentido, permite o estabelecimento de estratégias dirigidas a determinados grupos e regiões, nomeadamente através da identificação de grupos vulneráveis e das armadilhas geográficas de pobreza²⁶ e permite um planeamento sectorial adequado, pois identifica as áreas de actuação relevantes (por exemplo saúde, educação, crédito, transportes e infra-estrutura). O perfil de pobreza é também um *input* importante na avaliação das políticas pois permite realizar comparações intertemporais, avaliando o progresso realizado ao nível de cada área de actuação.

²⁵ Nesta tendência de avaliação das estratégias e políticas inclui-se, ainda, o inquérito padrão mais recentemente criado: o Questionário de Indicadores Centrais de Bem Estar, cujo objectivo não é acompanhar a evolução dos níveis de pobreza mas saber se os serviços públicos e os programas de desenvolvimento estão a beneficiar os mais pobres. Está, também, preparado para recolher informação com alguma rapidez.

²⁶ Definidas como “bolsas de pobreza crónica associadas a localizações específicas” (Thorbecke, 1999: pág. 3) De facto, “O local onde um indivíduo vive pode determinar a sua história de pobreza” (Miller, 1996: pág. 571). Por exemplo, os indivíduos ou agregados familiares que vivem da agricultura em áreas rurais em que o solo é pouco fértil, as condições climáticas são adversas e a infra-estrutura social e de transportes é inadequada têm naturalmente uma grande probabilidade de serem pobres.

A aplicação de inquéritos, ao longo do tempo, a uma mesma amostra – painel – além de permitir a determinação da extensão e caracterização da pobreza, permite o estudo da dinâmica da pobreza – mobilidade para dentro e fora da pobreza e, no caso de incluírem vários tópicos, a identificação dos factores que influenciam essa mobilidade – determinantes da pobreza. A compreensão da dinâmica, a identificação de fontes de vulnerabilidade e das determinantes da pobreza é um input essencial para o desenho de estratégias de combate às causas da pobreza. Na maior parte dos países africanos este tipo de análise quantitativa torna-se, porém, impossível em face da indisponibilidade deste tipo de dados em painel.

Apesar da importância destes inquéritos na obtenção de informação desagregada e multidimensional, o tipo de dados recolhidos deve ser complementado por informação qualitativa e análise institucional, a incluir também no perfil de pobreza de um país. Por um lado, porque esta informação permite explicar e aumentar a compreensão dos dados recolhidos nestes levantamentos quantitativos, assim como as suas ligações. Por outro lado, uma vez que o contexto político, cultural e institucional é um factor determinante das condições de vida dos pobres, só a sua integração na análise permite ter um quadro completo que sirva de base para o desenho e implementação de estratégias adequadas de luta contra a pobreza.

1.2 Estudos qualitativos

Os estudos qualitativos são essenciais para uma compreensão aprofundada do enquadramento social, cultural e político. Existem diferentes tipos de estudos qualitativos – *Assessments* aos Beneficiários, Avaliações Rurais Participativas, Estudos Etnográficos, *Assessments* Participativos à Pobreza (*Participatory Poverty Assessments*) - que integram diversos métodos de recolha de dados: observação directa, observação participante, entrevistas estruturadas, semi-estruturadas e abertas a informantes-chaves e à população em geral, grupos de discussão, classificação ou ordenação de grupos segundo critérios de bem-estar ou riqueza, análise do uso diário do tempo, análise dos modos de vida, mapeamento dos recursos, calendarização sazonal (saúde, alimentação, acesso a combustível, a água), recolha de histórias, estudos de caso e etno-biografias, realização de diagramas institucionais, matrizes de tomada de decisão, mapeamento social e institucional, análises de tendência (Dessalien, 1999b; Robb, 1999).

Estes estudos recolhem informações que os inquéritos tradicionais não conseguem captar, como as dimensões de pobreza dentro do agregado familiar (distribuição de recursos e consumo dentro do agregado familiar) e que as metodologias quantitativas, no geral, não conseguem apreender, como os factores culturais, políticos e sociais que determinam a pobreza.

Além disso, estes estudos são caracterizados, em geral, por terem também uma componente participativa que contribui para uma melhor conceptualização da pobreza porque permite identificar o significado da pobreza para os indivíduos e como esse significado varia de grupo para grupo. “A experiência demonstrou que os pobres enfatizam dimensões de pobreza diferentes daquelas que são tipicamente usadas na análise política, aspectos como a vulnerabilidade, o isolamento físico e social, falta de segurança e respeito, falta de poder e falta de dignidade.” (Coudouel e Hentschel, 2000: pág. 55). Além disso, permitem escolher os indicadores mais relevantes para medir a pobreza num determinado contexto.

Acresce que estes estudos permitem obter informação sobre as causas e as consequências da pobreza, as prioridades, barreiras e oportunidades na melhoria das condições de vida, na perspectiva dos pobres, as estratégias de sobrevivência por estes seguidas e informação qualitativa relativamente aos serviços, infraestrutura e governação ao nível local. Neste sentido, aumentam também a compreensão da causalidade da pobreza, e permitem identificar acções localmente relevantes na luta contra a pobreza.

Os *Assessments* Participativos à Pobreza (APPs) utilizam os mesmos métodos que os outros estudos qualitativos, mas diferem destes porque, enquanto estes eram tradicionalmente usados num contexto limitado de projecto, os APPs pretendem ser inputs para o estabelecimento de estratégias e políticas de luta contra a pobreza. Os APPs conheceram uma relativa expansão, a partir de meados dos anos 90, nomeadamente em África. O objectivo dos APPs é não só compreender a pobreza no seu contexto social, institucional e político local, mas também aumentar a capacidade e comprometimento nas acções de luta contra a pobreza, procurando para tal envolver não só os pobres, mas também decisores políticos de vários níveis do governo, a sociedade civil e as elites locais (Narayan, 2000).

2. Identificação dos pobres

Os métodos de medição da pobreza podem ser classificados em métodos unidimensionais ou multidimensionais. Os métodos unidimensionais, que consideram apenas a dimensão monetária do

rendimento ou do consumo, são os mais antigos e os mais utilizados. Os métodos multidimensionais de medição da pobreza proliferaram a partir dos anos 80, principalmente nos anos 90, e podem integrar apenas indicadores não monetários, ou integrar indicadores monetários e não monetários.

Existem múltiplos métodos de medição da pobreza. Boltvinik (1999), por exemplo, identifica 14 métodos multidimensionais de medição da pobreza, dos quais 10 foram desenvolvidos nos anos 90. Além da diferente abordagem conceptual – que pode ter subjacente uma forma de medição directa ou indirecta da pobreza, ou ambas - Boltvinik distingue os métodos de medição pela integração ou não dos indicadores escolhidos num índice, pela definição ou não de uma linha de pobreza, pela unidade de análise e pela distinção de graus de pobreza - mais pobres e menos pobres²⁷. (Boltvinik, 1999)

Na análise que se segue começar-se-á por aludir às duas formas de medição da pobreza para depois se fazer referência às principais famílias de indicadores usados, cuja escolha depende da dimensão que se quiser considerar.

2.1. Medição directa e indirecta da pobreza

Podemos considerar, essencialmente, duas formas de medir a pobreza: directa ou indirecta.

Na medição directa, tenta-se identificar as condições de vida, a própria não satisfação das necessidades e, por isso, a natureza dos indicadores é fundamental, sendo utilizados indicadores qualitativos e quantitativos. A inclusão de todos os elementos relevantes para a determinação das condições de vida, nomeadamente, a participação dos indivíduos nos ‘padrões de vida, costumes e actividades’ da sociedade de referência põe, no entanto, alguns problemas: (1) dificuldades na selecção de indicadores económicos, sociais e políticos; (2) dificuldade de “encontrar variáveis que sejam objecto de quantificação para dimensões de natureza

²⁷ A distinção de graus de pobreza é importante para a concepção de estratégias de luta contra a pobreza. Por exemplo, podemos identificar, dentro dos indivíduos considerados pobres, um grupo que está em pobreza extrema - aqueles dentro dos pobres que não conseguem satisfazer as necessidades alimentares, e que necessitam de estratégias direccionadas específicas.

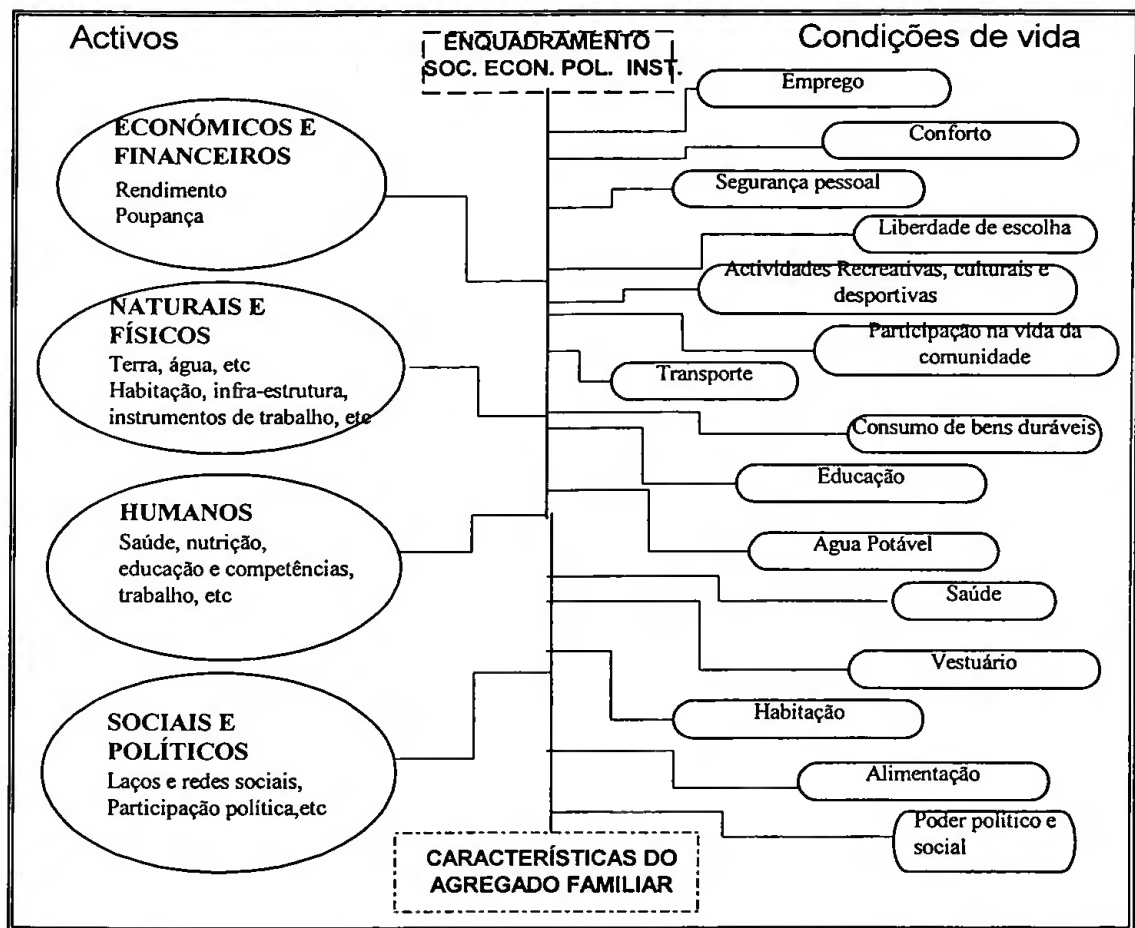
essencialmente qualitativa” (Pereirinha, 1995: pág.176) e, quando se pretende agregar os indicadores, (3) o problema da atribuição de diferentes ponderações a diferentes variáveis.

Na medição indirecta, consideram-se os meios à disposição dos agregados familiares ou dos indivíduos que lhes permitem criar as suas próprias condições de vida. Esta abordagem indirecta foi, tradicionalmente, reduzida ao calculo de um nível de rendimento mínimo, sendo considerados pobres todos os que se encontrassem abaixo desse limiar. Este método, apesar de ser bastante criticado por ter subjacente uma perspectiva bastante limitada da pobreza, é, de facto, o mais utilizado em todo o mundo para medir a pobreza. Actualmente, tem sido ampliado para ter em conta outras concepções.

As medições directa e indirecta da pobreza não são duas formas alternativas de medir a mesma coisa (Sen, 1992): a primeira mede as condições de vida – de acordo com o que é estabelecido na conceptualização da pobreza - e a segunda mede o acesso a activos ou recursos. Por medirem coisas diferentes, mas ambas relevantes, tanto na medição da pobreza como na sua compreensão, estas formas devem ser conjugadas sempre que possível (Dessalien, 1999a).

A Figura 3 (na página seguinte) representa esquematicamente as duas formas de medição da pobreza. Na passagem dos activos para as condições de vida está representada a influência exercida pela organização social, económica, política e institucional - com os seus constrangimentos e oportunidades - e as características do agregado familiar, nomeadamente o seu tamanho, a sua composição e relações familiares, e, sobretudo, a sua experiência e desenvoltura na utilização dos activos através de estratégias de sobrevivência específicas.

Figura 3 - Medição indirecta e directa da pobreza



É claro que os compartimentos não são estanques - existem fluxos e interacções entre os vários planos: activos, condições de vida, enquadramento económico, social, político e institucional e características do agregado familiar. O que é importante reter é que é necessário considerar o quadro completo na análise da pobreza, porque só assim se pode ter uma compreensão aprofundada do fenómeno e identificar as áreas de actuação para a sua erradicação.

2.2. Indicadores de pobreza

2.2.1 Indicadores monetários

Os dois indicadores mais utilizados na medição da pobreza são o rendimento e o consumo, mas existem outros, como por exemplo, a despesa e o valor monetário das posses materiais - terra e habitação, por exemplo.

Existe um consenso relativamente alargado da inadequação do rendimento na medição da pobreza (Amis e Rakodi, 1994; Wratten, 1995; Francis, 1996; Nolan e Whelan, 1996; Novak, 1996; Samad, 1996; Wilson, 1996; Lipton, 1997; Saunders, 1998; Booth e Koonings, 1999; Dessalien, 1999a, Sen, 1999). São-lhe, normalmente, apontadas, principalmente na sua aplicação aos países pobres, duas fraquezas principais, a primeira tem a ver com o facto do rendimento isoladamente não ser adequado para medir a pobreza – problema conceptual, e a segunda é a dificuldade de medir com correcção o rendimento dos agregados familiares – problema metodológico.

Esta inadequação é potenciada quando o rendimento é limitado ao rendimento em numerário. É que, embora este possa ser útil para identificar os indivíduos a quem provavelmente faltarão recursos para conseguir condições de vida dignas numa economia monetarizada, não identifica adequadamente a capacidade para a obtenção de um nível de vida adequado, que num país em desenvolvimento depende muito dos rendimentos em espécie, incluindo o valor dos bens e serviços providos pelo Estado. Com efeito, nos países pobres muita da produção não passa pelo mercado e, por isso, não é monetarizada, uma grande parte da economia é informal, onde o trabalho é muitas vezes retribuído em espécie e existem muitas transferencias em espécie com origem nas redes sociais.

Além disso, o rendimento não retrata a possibilidade de acesso a crédito ou o recurso a poupanças em alturas de necessidade (Coudouel e Hentshel, 2000) e, sobretudo, é inadequado porque a obtenção de um nível de vida digno não depende apenas do rendimento (mesmo incluindo o rendimento em espécie) mas também de outros factores como, por exemplo, educação, saúde, informação e direitos legais (Wratten, 1995).

Acresce que, em economias agrícolas pobres o rendimento flutua muito ao longo do ano, de acordo com as épocas agrícolas, tornando difícil medi-lo com acuidade e é necessário que os agregados familiares se

lembrem de todo o rendimento auferido em espécie (incluindo a produção para consumo) e dos inputs comprados para a produção agrícola (Coudouel e Hentschel, 2000).

Apesar destas limitações, o rendimento continua a ser o indicador mais usado na medição da pobreza, tanto pela abundância relativa dos dados como pela simplicidade conceptual (Dessalien, 1999a).

Vários autores defendem que, não sendo o rendimento um indicador suficiente, dever-se-ia usar um critério adicional, que medisse a real incapacidade de conseguir um nível de vida mínimo – medição directa.

O consumo é um indicador monetário mais directo. O rendimento não tem valor per si, mas pela faculdade que dá aos indivíduos de adquirirem bens e serviços, e essa faculdade de adquirir bens e serviços não depende apenas do rendimento. Sendo o rendimento um indicador de oportunidade e o consumo um indicador de bem estar alcançado, a escolha entre um e outro deve ter em conta o que cada um dos indicadores mede. Eles diferem porque nem todo o rendimento é consumido, e nem todo o consumo é determinado pelo rendimento.

O consumo, isto é, o “valor dos bens e serviços consumidos, incluindo os comprados e valores imputados para os não comprados” (Datt, 1997), ultrapassa o problema da não consideração do valor de uso de bens duráveis e dos bens e serviços não provenientes do mercado - os bens produzidos para consumo próprio, o trabalho que é incorporado nos bens, que faz aumentar o seu valor, as transferências em espécie, e o valor dos serviços e bens fornecidos publicamente gratuitamente ou subsidiados, desde que exista um preço de mercado relevante, o que, muitas vezes, não é o caso. Além disso, o consumo flutua menos do que o rendimento. Daí que o consumo seja um indicador preferido ao rendimento nos países em vias de desenvolvimento.

No entanto, o uso do consumo apresenta também algumas limitações: (1) coloca problemas associados à valorização dos bens que não provêm do mercado e não captura, tal como no caso do rendimento, os bens públicos (Kanbur e Squire, 1999); (2) não revela o factor escolha - uma pessoa pode fazer pouco consumo por opção, como no caso do devoto que jejua (Saunders, 1998); (3) não mede a poupança positiva - segurança económica - nem a poupança negativa – dívidas (Bruto da Costa, 1985).

Embora estes indicadores monetários – sejam rendimento ou consumo – tenham a “vantagem de dar uma métrica de distâncias numéricas a partir do limiar de pobreza” (Sen, 1992: pág. 28) normalmente falham na incorporação de aspectos importantes da pobreza, como o acesso a recursos comuns, o acesso a bens e

serviços gratuitos providos pelo Estado²⁸ e a acumulação ou redução de activos chave (Booth e Koonings, 1999). Por essa razão, os indicadores monetários devem ser complementados com indicadores não monetários, para uma medição mais adequada da pobreza. A abordagem do Banco Mundial, assim como a prática corrente na análise da pobreza, tem seguido esta opção, utilizando uma linha de pobreza monetária, lado a lado, com alguns indicadores sociais.

2.2.2 Indicadores não monetários

Os indicadores não monetários captam dimensões da pobreza não medidas pelos indicadores monetários e permitem considerar várias outras dimensões ligadas ao acesso aos activos e às condições de vida .

Além da importância deste tipo de indicadores para seguir a evolução das condições de vida dos pobres nas suas várias dimensões, eles permitem igualmente avaliar o impacto daquelas estratégias e políticas de luta contra a pobreza que, não tendo incidência directa nos rendimentos dos pobres, podem melhorar as suas condições de vida – melhorias nos serviços de saúde e educação, por exemplo. Estes indicadores são, também, muito usados para a realização de comparações regionais e internacionais de pobreza e bem-estar, porque são mais relevantes do que o uso de uma linha de rendimento mínimo uniforme.

Por outro lado, a evolução e desenvolvimento dos conceitos e da medição da pobreza, nomeadamente através de métodos participativos, não só multiplicou as dimensões consideradas como os próprios indicadores ligados às diferentes dimensões. Por exemplo, as dimensões educação e saúde, numa perspectiva de capacidades, podem ser medidas, respectivamente, pelo analfabetismo ou número de anos de escolaridade, e pela taxa de mortalidade infantil ou esperança de vida. Por outro lado, a mesma dimensão pode ser medida por indicadores directos ou indicadores indirectos, no caso da saúde, por exemplo, prevalência de doenças e acesso a serviços de saúde, respectivamente. Além disso, podem ser usados indicadores ligados à quantidade ou à qualidade, no caso da educação, por exemplo, matrícula no ensino e desempenho escolar,

²⁸ Booth e Koonings (1999) defendem que o acesso a recursos comuns e bens e serviços providos pelo Estado é melhor capturado por indicadores sociais, de que são exemplo a esperança de vida, a média de anos de escolaridade, do que tentando estimar o seu valor (Booth e Koonings, 1999). Estes indicadores permitem, ainda, medir activos como a saúde e a educação, que dificilmente se podem traduzir em medidas monetárias.

respectivamente. Existem ainda indicadores mais sensíveis a alterações de curto prazo e outros que só mudam no longo prazo .

No Quadro 3 exemplificam-se alguns dos indicadores que têm resultado da operacionalização dos conceitos multidimensionais analisados no capítulo anterior.

Quadro 3 - Indicadores relativos às diferentes abordagens conceptuais

Abordagem conceptual	Indicadores
Necessidades Básicas	Alimentação adequada, habitação adequada, educação básica, acesso a serviços de saúde, acesso a água potável, saneamento, oportunidades de emprego.
Privação Relativa – Privação em termos dos padrões de vida comuns na sociedade	Refeições cozinhadas, pequeno almoço cozinhado, frigorífico, casa de banho privada, chuveiro, fogão, carne, festa de aniversário, férias.
Necessidades socialmente percebidas	Habitação, mobiliário, vestuário, alimentação, lazer, transportes públicos.
Pobreza como privação de Capacidades	População com esperança de vida menor que 40 anos, adultos analfabetos, acesso a serviços de saúde, crianças menores de cinco anos subnutridas.
<i>Empowerment</i>	Posse de bens de produção, habitação e outros bens de consumo duráveis, existência de infra-estrutura física e social, acesso a propriedade comum, circulação da informação, participação em organizações comunitárias e partidos políticos, regulamentos institucionais, descentralização (existência ou não de poder local).
A pobreza definida pelos pobres	Segurança alimentar, emprego, poder e voz, capacidade para seguir normas sociais e culturais, existência de infra-estrutura provida pelo Estado - estradas, escolas e estabelecimentos de saúde, acesso a terra e habitação, saúde e educação, ligação a redes ou estruturas sociais, activos ambientais.

Fonte: Boltvinik, 1999 e Dessalien, 1999b

Além do desenvolvimento de indicadores – designados indicadores sociais - para dimensões de pobreza mais tradicionalmente reconhecidas como a nutrição, a educação e a saúde, numa perspectiva de condições de vida, nos anos 80 e 90, começaram a ser desenvolvidos outros indicadores de acesso a activos e, nomeadamente, indicadores ligados às dimensões de vulnerabilidade e *empowerment* enfatizadas pelos pobres.

Perante uma diversidade de indicadores tão grande como aquela que encontramos hoje, o difícil para medir a pobreza é seleccionar os indicadores mais relevantes para o objectivo da medição e os mais

adequados à realidade que se quer medir²⁹. Uma abordagem participativa da medição da pobreza, em que os próprios pobres escolhem os indicadores pode ser a opção mais adequada.

3. Determinação de linhas de pobreza

A definição de linhas de pobreza continua a ser um elemento comum em quase todas as análises e medições da pobreza. Mesmo quando a pobreza é medida em termos de padrões de vida, é necessário, para efeitos da política social, identificar uma linha de pobreza em termos monetários. A linha de pobreza pode ser definida como o custo monetário de um nível referência de bem estar, para um indivíduo ou agregado familiar, num determinado local e tempo (Ravallion, 1998).

A identificação desta linha é tanto mais difícil e menos relevante quanto menos monetarizada for a economia. Além disso, estas linhas são sempre artificiais, no sentido em que um pequeno aumento no rendimento (consumo ou despesa), pode levar um agregado familiar para fora de uma situação de pobreza.

Apesar da definição de uma linha de pobreza uniforme para uma sociedade distorcer a realidade, ela desempenha vários papéis importantes: (1) papel de referência, porque a partir desta podemos contar os pobres, calcular a profundidade e severidade da pobreza e assim acompanhar a evolução da pobreza, (2) papel político, pois é uma forma de chamar a atenção da sociedade para o problema da pobreza e estimular o debate, (3) papel na formulação das políticas, dado que é um guia útil para o governo, (4) papel administrativo, porque é um ponto de referência para o cálculo de transferências do governo (Datt, 1997).

De facto, o Estado, no estabelecimento de programas de assistência social, necessita de estabelecer um ponto a partir do qual as pessoas devem receber transferências e qual deve ser o montante dessas transferências. Assim, é definido um ponto de corte no rendimento - o rendimento mínimo - abaixo do qual os indivíduos ou agregados familiares devem receber uma transferência no montante que lhes permita atingir esse rendimento. Normalmente, a linha de pobreza convencional - definida pelo Estado - é um limiar

²⁹ Maxwell (1999) defende que um indicador deve ser económico em termos de custo-eficácia, apropriado ou relevante, simples e anual - passível de actualização frequente, ou seja, usando as iniciais na terminologia em inglês dos termos correspondentes (economic, appropriate, simple e yearly) um indicador deve ser *easy* - fácil.

normativo, uma vez que passa por uma decisão política, cujas considerações não são apenas técnicas, mas também éticas.

Na generalidade, a política social de transferências directas do Estado tem seguido o padrão do conceito de subsistência, subjacente à ideia de que o Estado tem a responsabilidade de prover um nível de vida mínimo que seja tolerável. Esta concepção explica-se pela adesão dos Estados à política social liberal, segundo a qual os pobres devem ser ajudados, “mas não a um custo inaceitável de impor restrições às actividades de acumulação de riqueza e privilégios dos outros” (Stitt, 1994: pág. 59).

3.1. Métodos de determinação das linhas de pobreza

Podemos considerar duas formas principais de abordar a definição da linha de pobreza³⁰: desigualdade estatística e satisfação de necessidades básicas.

No caso da desigualdade estatística, a linha é definida como uma percentagem específica do rendimento (despesa ou consumo) médio per capita, na sociedade objecto de análise. Este limiar pode ser estabelecido a 50% ou 60% - obtendo-se assim uma linha de pobreza relativa ao nível de vida prevalecente, que muda ao longo do tempo de acordo com as variações do rendimento médio per capita.

Esta abordagem fornece um instrumento simples de identificação dos que vivem em privação relativa e tem tido alguma utilização na quantificação dos pobres nos países do Norte, como é o caso dos países da União Europeia. No entanto, o estabelecimento da linha é bastante arbitrário – “não é claro porque é que a linha deve ser estabelecida numa determinada percentagem em vez de outra”(Lanjouw, 1999: pág. 3). Além disso, não avança cálculos do rendimento mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas e não nos diz nada sobre a qualidade de vida daqueles que são pobres (Stitt, 1994).

No caso das necessidades básicas, temos duas formas diferentes de calcular o rendimento/consumo necessário para satisfazer determinadas necessidades: a determinada pelos indivíduos e a determinada pelos

³⁰ Para uma análise dos vários métodos de estabelecimento de linhas de pobreza ver Ravallion, 1998 e Lanjow, 1999.

profissionais. Podem, além disso, ser consideradas apenas as necessidades nutricionais, ou serem incluídas outras necessidades, como o abrigo, o vestuário e as ligadas à participação social.

Assim, pode ser estabelecida uma linha de pobreza pelos próprios indivíduos, com base no consumo que os agregados familiares julgam adequado, método desenvolvido por Pradhan e Ravallion (Pradhan e Ravallion, 1998) ou com base no rendimento que as famílias consideram adequado (Mack e Lansley, 1985). Este dois métodos implicam a aplicação de inquéritos aos agregados familiares.

As linhas de pobreza estabelecidas pelos profissionais têm sido as mais frequentemente utilizadas nos países em desenvolvimento e, neste caso, os pobres são duplamente afastados da definição da pobreza, uma vez que, como já se referiu, os pobres nos países em desenvolvimento raramente falam do rendimento. O estabelecimento destas linhas tem passado, normalmente, pela determinação de uma linha de pobreza alimentar, que pode ser feita de uma forma completamente normativa – não tendo em conta os hábitos de consumo - ou baseada no consumo observado - normativa-empírica – que exige a aplicação de inquéritos detalhados sobre o consumo aos agregados familiares. Ambas têm uma base normativa porque partem de uma decisão sobre as necessidades mínimas nutricionais, por dia, para um indivíduo ou agregado familiar de referência (Lanjow, 1999 e Boltvnik, 1999).

3.2 Problemas metodológicos

O estabelecimento das linhas de pobreza enfrenta ainda outros problemas. A maior parte dos estudos é feito a nível do agregado familiar, e, portanto, as medidas também são calculadas a esse nível, sendo necessário passá-las para medidas ao nível individual, para torná-las comparáveis entre diferentes agregados familiares e para saber em que situação se situam os indivíduos que integram o agregado familiar.

Os problemas relativamente à passagem de informação recolhida ou calculada ao nível do agregado familiar, para informação individual, são muitos e complexos. É necessário ter em consideração: a dimensão – existência de economias de escala; e a composição demográfica do agregado familiar. – determinação de escalas de equivalência.

Partindo do princípio que o tamanho das famílias introduz economias de escala para muitos bens, e que as crianças e idosos têm necessidades diferentes dos membros activos, é necessário adequar a linha de pobreza

ao tamanho e composição demográfica do agregado familiar (Rein, 1970). Existem várias formas de ultrapassar este problema, mas nenhuma é consensual.

Nalguns estudos, realizados nos PVDs, não são admitidas economias de escala, com a justificação de que a maior parte dos bens para determinar a linha de pobreza são bens alimentares, considerados privados, e, portanto, as economias realizadas não são relevantes. No entanto, num estudo realizado por Pradhan e Ravallion (1998), no Nepal, usando uma linha de pobreza subjectiva, encontraram-se de facto economias de escala razoáveis - a linha de pobreza para uma família de quatro era apenas 2,3 mais elevada que para um adulto - e daí que se tivessem obtido perfis demográficos de pobreza muito diferentes relativamente aos estudos que não incorporavam estas economias de escala. Já na Jamaica as economias de escala encontradas, por este mesmo método, não eram tão relevantes. Isto coloca problemas relativamente à acuidade da medição da pobreza - nalguns países em que não se consideram economias de escala e estas existem, os agregados familiares maiores vão ser considerados pobres sem o serem necessariamente, criando uma ligação, por vezes falsa, entre tamanho do agregado familiar e pobreza.

Um segundo problema, relativamente à informação a nível do consumo do agregado familiar, é que não nos dá informações individuais de consumo e, em geral, numa família nem todos têm o mesmo comando sobre os recursos, o que dá origem a consumos muito diferenciados, havendo, muitas vezes, discriminação contra mulheres e crianças. Este facto, traduz-se frequentemente numa inadequada identificação dos indivíduos pobres.

4. Índices de Pobreza

A obtenção de informação agregada sobre a pobreza é realizada através do cálculo de índices de pobreza. Estes índices podem ser calculados tendo apenas em conta a dimensão monetária da pobreza, como é o caso das medidas de incidência, profundidade e severidade da pobreza, ou combinando diferentes indicadores – índices de pobreza compostos, como é o caso do Índice de Pobreza Humana desenvolvido pelo PNUD.

4.1 Incidência, Profundidade e Severidade da Pobreza

Determinada uma linha de pobreza e identificados os pobres como os indivíduos cujo rendimento/consumo não exceda a linha de pobreza, a forma mais fácil de obter uma medida da pobreza é

calcular a proporção de pobres numa determinada população, ou seja a incidência da pobreza (ou índice censitário ou *headcount*). Esta medida, apesar de dar uma primeira ideia da pobreza, é uma medida muito incompleta, em primeiro lugar, porque não nos diz nada sobre a distância média dos pobres relativamente à linha de pobreza e, por outro lado, nada nos diz sobre a desigualdade entre os pobres. É claro que se 50% da população for pobre em dois países, mas se num país A esses 50% estão muito próximos da linha de pobreza e num país B esses 50% estiverem muito longe, não poderemos igualar a pobreza do país A com a do país B.

Uma segunda medição tradicionalmente usada na agregação é a da profundidade da pobreza (*poverty gap index*). Este índice é obtido pela média dos défices de pobreza³¹ relativamente à linha de pobreza, média que inclui os pobres e os não pobres, sendo o défice dos não pobres igual a zero. Este índice é sensível ao número de pobres, mas também a melhorias nos rendimentos dos pobres, que não sejam suficientes para torná-los não pobres e, nesse sentido, representa uma melhoria relativamente ao índice censitário. Além disso, o défice de pobreza indica o montante total que seria necessário transferir para os pobres para acabar com a pobreza monetária.

Uma terceira medição é a severidade ou intensidade da pobreza (*squared poverty gap index*). Este índice é obtido pela média ponderada dos défices de pobreza, calculado da mesma forma que o anterior, mas atribui-se maior peso aos mais pobres. Este último índice é, assim sensível, a alterações de rendimento entre os pobres³².

Esta última medida de pobreza é a única que satisfaz os três axiomas de Sen, relativamente às condições que uma medida de pobreza deve satisfazer: (1) a medida de pobreza deve depender apenas dos rendimentos dos pobres e não dos não pobres, (2) a medida de pobreza deve aumentar sempre que o rendimento de um indivíduo pobre cai, e a situação dos outros se mantém inalterada (3) a medida de pobreza deve aumentar

³¹ O défice de pobreza é a diferença entre o rendimento do indivíduo que se encontra abaixo da linha de pobreza e o rendimento que corresponde à linha de pobreza.

³² Se há uma transferência de rendimento de um indivíduo mais pobre para um menos pobre - que depois da transferência continua pobre - a severidade da pobreza aumenta.

sempre que uma pessoa muito pobre transfere uma pequena soma de rendimento para uma pessoa menos pobre, que continua pobre depois da transferência – transferência regressiva³³ (Foster, 1984).

A partir dos axiomas de Sen foram desenvolvidas várias formas agregadas de medir a pobreza e foi encontrado um quarto axioma a que, para alguns autores, uma medição de pobreza também deve obedecer. Este axioma é o seguinte: quando uma pessoa muito pobre transfere rendimento para uma pessoa pobre que, dada essa transferência, fica acima da linha de pobreza e por isso deixa de ser considerado pobre, a medida de pobreza deve aumentar³⁴. Este quarto axioma não foi totalmente aceite pela literatura, uma vez que segundo o mesmo a medida de pobreza teria de ser independente do número de pobres.

Dada a imprecisão, e quase arbitrariedade, subjacente à determinação de uma linha de pobreza, estes problemas têm uma grande acuidade. Alguns autores defendem, por isso, que na determinação do limiar, se deve testar a sensibilidade das medidas agregadas, calculadas a partir destas linhas, a pequenas mudanças no limiar considerado e a utilização de mais de uma linha de pobreza. Isto deu origem ao desenvolvimento de abordagens que permitem, igualmente, a comparação da pobreza entre diferentes países, grupos ou espaços, no tempo, mas dispensam a necessidade do estabelecimento de uma linha de pobreza específica. Este é o caso das “funções de distribuição cumulativas” (ou curvas de incidência da pobreza) que permitem fazer comparações mais “robustas” de pobreza ao longo de diferentes linhas de pobreza³⁵ (Lanjouw, 1999; Coudouel e Hentschel, 2000).

³³ A justificação deste axioma é menos directa que a dos outros dois. Um dos argumentos que a justificam baseia-se na utilidade marginal decrescente do rendimento: “Se as funções de utilidade dos pobres são idênticas (ou divergem por uma função constante) então qualquer transferência regressiva entre os pobres baixará a utilidade do “dador” em maior grau do que o aumento da utilidade do “recebedor”. Esta “perda líquida na utilidade” entre os dois pobres pode ser interpretada como um aumento da pobreza.” (Foster, 1984: pág. 219)

³⁴ Para uma discussão destas medidas ver Foster, 1984 e Kakwani, 1984.

³⁵ Num gráfico, em que o eixo das abcissas representa os valores monetários do indicador escolhido (rendimento ou consumo) e o eixo das ordenadas os valores cumulativos da percentagem da população, podemos obter uma curva de incidência da pobreza fazendo corresponder para cada valor monetário a percentagem da população cujo rendimento ou

O desenvolvimento das medidas de profundidade e severidade da pobreza foi muito importante para uma melhor adequação das estratégias e políticas de luta contra a pobreza. A escolha das estratégias e políticas será diferente de casos em que o rendimento médio dos pobres está muito próximo da linha de pobreza e a distribuição entre eles não é muito desigual, para casos em que o rendimento médio está muito distante ou a distribuição entre os pobres é muito desigual.

Além disso, a consideração da severidade e profundidade da pobreza permite uma melhor avaliação do impacto das políticas de luta contra a pobreza. Veja-se o seguinte caso relatado no Relatório de Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial (1990), sobre os efeitos de um aumento de preços do cabaz básico na pobreza, em Java, na Indonésia, em 1981. As famílias pobres que se encontravam próximas da linha de pobreza eram produtoras líquidas de arroz, pelo que um aumento do preço do arroz poderia ser benéfico para estas famílias, que passariam a linha de pobreza, fazendo diminuir o índice censitário. No entanto, como o arroz é o principal alimento básico, e os mais pobres entre os pobres são consumidores líquidos de arroz, a situação dos mais pobres, pelo menos a curto prazo, iria agravar-se com o aumento do preço do arroz. “O estudo demonstrou que as medidas que levam em conta o grau de pobreza tendem a indicar um aumento de pobreza quando o preço do arroz aumenta – exactamente o oposto da mensagem transmitida pelo índice censitário” (World Bank, 1990, pág. 29).

4.2 Índices de Pobreza Compostos

A integração ou não de diferentes indicadores num índice de pobreza depende do objectivo da medição e, também, dos indicadores escolhidos serem ou não passíveis de agregação num índice. Por outro lado, a escolha dos indicadores a incluir e da ponderação a atribuir a diferentes indicadores influencia de forma determinante os resultados da medição da pobreza.

Têm sido desenvolvidos diversos índices de pobreza, que ultrapassam a dimensão monetária da pobreza, utilizando para o efeito diferentes indicadores, que são escolhidos de acordo com a realidade da sociedade em estudo e dos próprios objectivos do estudo. Existem índices que se aplicam aos indivíduos ou agregados

consumo – dependendo do indicador escolhido - se encontra abaixo deste, podendo, assim, ver-se as mudanças na incidência da pobreza que resultam de diferenças na escolha da linha de pobreza.

familiares, como o já referido índice de privação relativa de Townsend, e índices que se aplicam a regiões geográficas ou países, como o Índice de Pobreza Humana desenvolvido pelo PNUD.

O Índice de Pobreza Humana, que é o mais conhecido destes índices, foi desenvolvido com o objectivo de proceder a comparações internacionais entre países. A abordagem conceptual utilizada é a das capacidades, e consideram-se três dimensões: longevidade, conhecimento e nível de vida adequado, que são medidas em termos de privação. A longevidade é medida pela percentagem das pessoas com uma esperança de vida inferior a quarenta anos, o conhecimento é medido pela percentagem de adultos analfabetos, e o nível de vida adequado é medido pela percentagem de pessoas com acesso a serviços de saúde e água potável e percentagem de crianças menores de cinco anos subnutridas. Todos estes indicadores são apresentados em percentagem de pessoas privadas, sendo assim, passíveis de agregação. O índice é construído a partir de uma média das pessoas privadas em cada uma das dimensões (UNDP, 1997).

A vantagem dos índices compostos é permitir ordenar, de uma forma simples, indivíduos, agregados familiares ou zonas geográficas conforme o grau de pobreza. No entanto, tem uma grande limitação que é o de não permitir diferenciar a natureza da pobreza - podemos ter dois agregados familiares ou regiões geográficas que, tendo índices iguais, tenham valores muito diferentes ao nível dos indicadores (Oduro, 1999). Este tipo de medição não tem, assim, qualquer relevância, por exemplo, para a escolha de áreas de actuação na luta contra a pobreza (saúde, educação, etc.) em que é importante analisar separadamente as diferentes dimensões.

IV – ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM ÁFRICA³⁶

Os resultados da luta contra a pobreza em África têm sido desanimadores - quase todos os indicadores de pobreza se encontram abaixo da média do conjunto dos Países em Desenvolvimento (Quadro 4).

Quadro 4 – Indicadores de Pobreza como Privação de Capacidades

Indicadores	África Subsariana	PVD
Pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos (em % da população total) 1998	34,6	14,3
Taxa de analfabetismo (% de adultos) 1998	40,6	27,6
População sem acesso a água potável (em %) 1990/98	46	28
População sem acesso a serviços de saúde (em %) 1990/95 *	47	20
População sem acesso a saneamento (em %) 1990/98	52	56
Crianças com peso deficiente menores de 5 anos (em %) 1990/98	31	31
Índice de Pobreza Humana (valor em %) 1997 **	40,6	27,7

Fonte: UNDP, 2000a; *UNDP, 1998a; **UNDP, 1999.

Além disso, alguns indicadores de pobreza na África Subsariana pioraram ou estagnaram: o número de pobres, medido pela população que vive com menos de \$1 dólar por dia, aumentou entre 1987 e 1996 de 217,2 milhões (46,6%) para 289 milhões (48,5%), a esperança de vida estagnou entre 1993 e 1997 em 52 anos e a percentagem de crianças com menos de cinco anos mal nutridas aumentou entre 1985 e 1995 (World Bank, 1999b e UNDP, 2000b).

Existem, pois, sérias dificuldades encontradas pelos países africanos no combate à pobreza, que devem ser enquadradas num contexto mais vasto das dificuldades de desenvolvimento com que estes países se têm deparado e do impacto das políticas macro-económicas de estabilização e ajustamento que estes países tiveram de implementar.

³⁶ Seguindo a maior parte da literatura sobre luta contra a pobreza, adoptou-se aqui o termo estratégia num sentido lato, para indicar as várias formas de luta contra a pobreza, concebidas e implementadas por diferentes actores, utilizando os mais variados meios à sua disposição, tendo em vista um determinado objectivo. Por sua vez, as políticas reportam-se aos meios que o Estado pode usar para combater a pobreza.

Estes países têm enfrentado problemas relacionados com: dívida externa, diminuição da ajuda, marginalização nos fluxos de investimento externo e de comércio, conflitos internos violentos que destruíram ou desorganizaram não só as infra-estruturas e o sistema produtivo, como a própria organização social, condições naturais adversas - secas e/ou inundações que levaram a crises económicas, taxas de crescimento populacionais maiores que o crescimento do produto nacional, défice institucional e administrativo que impossibilitou a implementação e concepção de políticas apropriadas e corrupção aos vários níveis – desde os políticos aos funcionários públicos.

Por outro lado, nem sempre a complexidade e multidimensionalidade do fenómeno da pobreza foram compreendidas como o são hoje, e existem dimensões importantes da pobreza que só começaram a ser consideradas a partir dos anos 90. A falta de compreensão da complexidade e multidimensionalidade do fenómeno da pobreza associada à fraqueza institucional, e também à falta de vontade política, de lutar contra ela foram, por isso, também, razões determinantes da falta de sucesso na redução da pobreza nos países africanos ao sul do Sara.

Além disso, a análise da pobreza, a identificação dos pobres e o levantamento das suas condições de vida e o estudo das determinantes da pobreza foram dificultados pela escassez de informação abrangente e com qualidade³⁷. Esta falta de informação prejudicou a concepção de políticas eficazes que permitissem reduzir a pobreza e avaliar os efeitos diferenciados sobre diferentes grupos de pobres.

Acresce que, para poder desenhar e implementar estratégias eficazes de luta contra a pobreza, é necessário ter em conta as especificidades de cada país aos mais diversos níveis – organização política, económica e social, capacidade, cultura, história, demografia, geografia, recursos disponíveis – e, em especial, considerar o contexto institucional em que a pobreza se insere. A não consideração deste fez com que se ignorassem

³⁷ Por exemplo, o facto de haver pouca informação aprofundada sobre a pobreza rural dado o isolamento do mundo rural, aliada ao facto dos governos estarem mais inclinados para satisfazer as populações urbanas devido ao seu poder político, entre outros factores, levou a que se desenvolvessem, em muitos países, programas de alívio da pobreza dirigidos apenas aos pobres urbanos, deixando de parte a maior parte da população pobre que vive nas zonas rurais (Opio, 1998).

algumas das mais importantes determinantes da pobreza, com implicações negativas para o objectivo de reduzi-la.

1. Interacção entre conceitos, medidas, estratégias e políticas

À evolução conceptual e desenvolvimento empírico correspondeu, também, um desenvolvimento das formas de lutar contra a pobreza. No entanto, as estratégias e políticas de luta contra a pobreza em África, essencialmente ligadas ao paradigma de desenvolvimento dominante, e enfrentando obstáculos vários³⁸, nem sempre acompanharam de perto a evolução conceptual. Em parte, foi o fracasso das estratégias e políticas que foi também determinando alterações à forma de encarar a pobreza e a consideração de novos quadros conceptuais. Por sua vez, os estudos participativos tiveram uma contribuição fundamental não só para a conceptualização da pobreza como para o aparecimento de novas estratégias para a sua redução. É neste sentido que se fala da interacção entre conceitos, estudos empíricos, estratégias e políticas, de que se tratará a seguir.

1.1 Evolução conceptual e estratégias e políticas de luta contra a pobreza

Os conceitos de subsistência e de necessidades básicas foram estabelecidos num quadro em que as explicações causais da pobreza se centravam, exclusivamente, no indivíduo ou no agregado familiar e em que as soluções para encarar o problema eram estabelecidas num sentido “top-down”, do Estado para os indivíduos.

Os estudos de Rowntree (1902) demonstraram que existiam indivíduos que não tinham sequer rendimento suficiente para satisfazer as necessidades de subsistência. Esta realidade inaceitável exigia, assim, uma acção urgente e directa do Estado para a protecção destes indivíduos mais desfavorecidos. Daí que o contributo deste conceito para o combate à pobreza se tenha traduzido na necessidade de transferências directas e atribuição de outros benefícios aos pobres assim definidos.

³⁸ As tentativas de implementação de reformas a favor dos pobres, em contextos de relações de poder muito desiguais, saem, normalmente, frustradas porque os que beneficiam do actual estado das coisas são suficientemente influentes para bloquear as reformas e impedir que os recursos cheguem aos que mais necessitam (Killick, 1999).

Até aos anos setenta, seguindo a abordagem de Rowntree, a pobreza foi, essencialmente, vista como um fenómeno unidimensional, resultante de falta de rendimento e, consequentemente, acreditava-se que bastava promover o crescimento económico, criando emprego e aumentando a produção de bens e serviços, para reduzir a pobreza - efeito de “trickle down”.

Nos anos setenta, começou a surgir a percepção de que o crescimento não tinha sido capaz de reduzir a pobreza e de que eram necessárias estratégias que contemplassem especificamente os pobres. Surgiram, assim, duas novas abordagens para a redução da pobreza: crescimento com redistribuição e necessidades básicas (UNDP, 1996).

Na primeira abordagem, consideram-se, essencialmente, dois objectivos para o Estado no combate à pobreza: crescimento económico (aumentar o bolo) e redistribuição (distribuir o bolo mais equitativamente)³⁹. Era esta, essencialmente, a abordagem do Banco Mundial, que considerava ainda a necessidade de reduzir o forte crescimento populacional, visto como uma das causas da pobreza. Na prática, havia, no entanto, grandes dificuldades políticas para implementar medidas ligadas à redistribuição, principalmente ao nível dos factores produtivos terra e capital.

É neste contexto que aparece o conceito de necessidades básicas que põe a tónica no papel fundamental dos serviços públicos na redução da pobreza – redistribuição ligada ao capital humano. A redução da pobreza passava, assim, por garantir determinados serviços básicos a que toda a população devia ter acesso: educação, água potável, saneamento e serviços de saúde.

A abordagem da privação relativa (Townsend, 1979), ligada ao problema da exclusão social, focava a atenção, em termos de explicações causais, nas estruturas económicas, sociais e políticas que encerravam, elas próprias, mecanismos de exclusão que contribuem para a perpetuação da pobreza. A pobreza deixava de

³⁹ Podem-se considerar três formas de redistribuição: redistribuição de rendimentos (com um sistema fiscal global e efectivamente progressivo e transferências directas para os pobres), redistribuição dos factores produtivos: terra e capital (que tem essencialmente a ver com as leis de propriedade e acesso ao crédito) e, em terceiro lugar, correcção de disparidades relativamente a um terceiro factor produtivo - o trabalho, melhorando a distribuição do capital humano (com a melhoria do acesso aos serviços de educação e saúde).

ser considerada como um fenómeno exclusivamente económico e a luta contra a pobreza implicava alterações nestas estruturas. Esta implicação não se fez sentir, no entanto, na luta contra a pobreza em África.

Com efeito, nos anos oitenta, a principal abordagem à política de desenvolvimento focava a necessidade de reformas macroeconómicas e sectoriais que levariam a uma economia de mercado – o Estado tinha de reduzir o mais possível o seu sector produtivo. A economia de mercado, liberta das tutelas estatais, promoveria o crescimento económico, que, por sua vez, induziria o desenvolvimento social e a redução da pobreza.

Iniciou-se, assim, nesta altura, a introdução dos primeiros programas de ajustamento estrutural, que obrigavam, para além da redução do sector público administrativo, à redução das despesas sociais, e, ao obrigarem à reestruturação da administração pública, levaram parte da população empregada no sector público ao desemprego. Estes programas foram muito criticados porque não avaliavam o impacto das medidas preconizadas sobre as estratos mais desfavorecidos da população, que ficou vulnerável às alterações realizadas (Cornia e Stewart, 1987). Já no fim dos anos 80, começaram-se a estabelecer redes de assistência social para proteger os grupos vulneráveis às medidas de ajustamento⁴⁰.

Os resultados desiguais e desanimadores da aplicação dos primeiros programas de ajustamento estrutural, e das condicionalidades económicas, levaram a que, nos anos 90, se pensasse que a reforma a nível económico não era suficiente - eram necessárias reformas ao nível da organização política e institucional de forma a tornar as instituições mais transparentes e aumentar a participação. A descentralização participativa – assegurando a devolução do poder aos pobres - foi vista como uma reforma essencial nomeadamente numa estratégia de redução de pobreza através de um desenvolvimento que se queria participado (UNDP, 1998a).

As estratégias de luta contra a pobreza radicadas no Estado, como um maior investimento em educação e saúde, tinham subjacente a ideia de que o Estado funcionava bem e de que a provisão destes serviços pelo

⁴⁰ Só no início dos anos noventa se iniciaria uma nova geração de programas, que passaria a integrar, de um modo mais sistemático, a luta contra a pobreza.

Estado era adequada. Na prática, o que se verificou em África foi que a acção do Estado não chegava aos mais pobres, que havia má gestão dos recursos e que, muitas vezes, os fundos eram desviados.

O conceito das capacidades desenvolvido por Sen, nos anos 80, teve pois o seu maior desenvolvimento já nos anos 90, fornecendo o enquadramento teórico para abordagem à pobreza no PNUD. Ao considerar que os factores legais, políticos, económicos e sociais determinam as capacidades dos indivíduos, o conceito desenvolvido por Sen aponta também para explicações causais ligadas às estruturas políticas, económicas e sociais, mas além disso, coloca a ênfase na criação das capacidades dos indivíduos para a criação das suas próprias condições de vida.

É que o problema da pobreza só fica resolvido quando o indivíduo, o agregado familiar e a comunidade conseguirem manter um nível de vida adequado de forma auto-suficiente e daí a importância de actuar não só sobre as condições de vida (abordagem directa), mas também sobre os activos que estão à sua disposição (abordagem indirecta). “Em certo sentido, a eficácia de uma acção de luta contra a pobreza mede-se pela sua capacidade de, a certa altura, se tornar desnecessária” (Bruto da Costa, 1998).

O conceito de *(dis)empowerment*, sistematizado por Friedmann no início dos anos 90, vai exactamente neste sentido e põe definitivamente nas mãos dos pobres a criação das suas condições de vida. Este conceito vai no entanto mais longe do que o conceito das capacidades, indicando a ausência de poder como uma explicação causal da pobreza; os pobres são pobres porque lhes falta poder : “as famílias pobres não têm poder social para melhorar as condições de vida dos seus membros” (Friedmann, 1992: pág. 71).

Neste sentido, a luta contra a pobreza deve partir dos próprios pobres e o objectivo das estratégias de luta contra a pobreza deveria ser devolver-lhes o poder – alterar as relações de poder instituídas. A transferência do poder para os pobres permitir-lhes-ia desafiar as práticas sociais e económicas de exploração (Miller, 1996), reivindicar os seus direitos, e assim alterar as estruturas sociais, económicas e políticas que perpetuam a sua exclusão.

A conceptualização da pobreza pelos pobres põe, também, em geral, a tónica na falta de acesso aos activos que por sua vez é uma determinante da outra dimensão avançada pelos pobres como caracterizadora da situação de pobreza: a vulnerabilidade. A pobreza pode ser, assim, compreendida ao nível do conjunto de

activos⁴¹ que um indivíduo, agregado familiar ou comunidade possui (ou a que tem acesso) e que, em conjunto com outros factores condicionantes⁴², determina as capacidades e a extensão das estratégias de luta contra a pobreza dos indivíduos, agregados familiares ou comunidades (Cox, Farrington e Gilling, 1998). Esta compreensão de que os activos são os instrumentos fundamentais dos pobres para a criação das suas próprias condições de vida, implica para, as estratégias de redução da pobreza, uma preocupação com a construção dos activos e o acesso aos mesmos e com a sustentabilidade dos modos de vida, nomeadamente no que se refere à perda de activos e destruição dos recursos naturais, tantas vezes associadas e causadoras de situações de pobreza.

1.2 Contribuição dos estudos participativos

A abordagem consensual (Mack & Lansley, 1985) teve como implicação mais importante a participação dos pobres na identificação das necessidades e na definição de pobreza. Nesta perspectiva, são eles os mais avalizados para definir a pobreza.

Com efeito, nos anos 80, e principalmente nos anos 90, proliferaram os estudos participativos em África. Além da contribuição destes estudos para a definição da pobreza estes contribuiriam também para o reconhecimento da heterogeneidade das situações de pobreza e para a compreensão dos mecanismos e características aliados à situação e dinâmica da pobreza, permitindo, assim, uma melhor adequação das estratégias ao contexto e uma acção sobre as causas da pobreza.

⁴¹ São, neste sentido, considerados tanto os activos privados como os comunitários e incluem-se: capital financeiro e económico (poupanças e rendimento), capital físico e natural (quantidade e qualidade da terra, água, combustível e habitação), capital humano (trabalho, saúde, nutrição, educação e competências/conhecimento) e capital social (redes sociais, qualidade das relações humanas, acesso a poder político) (Cox, Farrington e Gilling, 1998).

⁴² São incluídos aqui, por exemplo, o acesso aos mercados, o preço dos *inputs* e o acesso aos mesmos, políticas de distribuição e preço dos alimentos, acesso à microfinança, infra-estrutura, condições climáticas, pressão populacional, descentralização, capacidade das organizações não governamentais e locais, acesso a serviços sociais (Cox, Farrington e Gilling, 1998).

Análises mais profundas da pobreza, através da concepção de perfis de pobreza, integrando métodos participativos, permitiram, também, a identificação de “grupos funcionais”⁴³ que experimentam situações de pobreza ou vulnerabilidade em diversas dimensões, permitindo, assim, a concepção e a implementação de estratégias dirigidas mais eficazes. Os programas de assistência dirigidos às mulheres, que sozinhas têm a seu cargo o agregado familiar, são disto um exemplo.

As experiências de projectos de desenvolvimento e os diversos estudos de caso realizados revelaram, ainda, a necessidade da participação dos pobres na própria concepção e implementação das estratégias de redução da pobreza ⁴⁴.

A este respeito, a aplicação mais generalizada de métodos participativos foi um desenvolvimento fundamental. Além das vantagens de ouvir os pobres derivadas do seu maior conhecimento das próprias necessidades e situação, a sua participação na concepção dos projectos permite resolver os problemas locais

⁴³ A título ilustrativo, uma vez que a classificação terá de ser específica no tempo e no espaço, Booth e Konings identificam sete categorias principais. Três dessas categorias representam situações de potencial pobreza: novos pobres ou pobres cíclicos – desempregados urbanos do sector formal e pequenos agricultores; categorias culturais marginalizadas; e micro empresários do sector informal. As outras quatro categorias representam o “núcleo duro” da pobreza: agregados familiares com um só cônjuge – principalmente se for feminino; refugiados, deslocados e estrangeiros sem documentos; trabalhadores ou empregados urbanos do sector informal (e seus dependentes), trabalhadores agrícolas (e seus dependentes) (Booth e Konings, 1999).

⁴⁴ Alguns exemplos de projectos falhados no que diz respeito à vertente anti-pobreza têm na origem a falta de conhecimento da realidade local - existem vários exemplos de projectos que por não corresponderem às necessidades locais foram ignorados ou rejeitados pelos beneficiários (Salmen, 1991). Além disso, certos projectos ignoram as “motivações locais”, sendo um dos exemplos mais focados a não consideração da aversão ao risco. De facto, a situação de insegurança dos indivíduos e agregados familiares afecta as suas decisões, optando-se muitas vezes por um princípio de segurança – “a necessidade imperiosa de estabilizar os níveis de produção alimentar (*safety-first principle*)” (Serrão, 1995: pág. 13) - em detrimento de princípios de maximização do lucro.

de uma forma mais eficiente ao utilizar o conhecimento local sobre as condições locais⁴⁵ (Osmani, 2000) e leva a um maior empenhamento na sua implementação e portanto a uma maior probabilidade de sucesso (Kanbur e Squire, 1999).

2. Estratégias de redução da pobreza na actualidade

No início dos anos 90, verificava-se um consenso, nas estratégias recomendadas pelas organizações internacionais como o Banco Mundial, o PNUD e o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), assim como nos programas dos próprios governos dos países africanos, de que uma estratégia nacional de redução da pobreza nestes países deveria integrar, pelo menos, três componentes: dar capacidades aos pobres para melhorarem as suas condições de vida, através da disponibilização de serviços sociais básicos; aumentar as suas oportunidades promovendo um crescimento que favoreça o uso de mão-de-obra; e para aqueles que ficarem de fora das oportunidades por incapacidade – idosos, crianças, deficientes – seria imprescindível estabelecer transferências directas para que possam ter uma vida digna. Não obstante o facto destas componentes incluírem várias dimensões de pobreza, “negligenciam as forças sociais subjacentes que conduzem e sustentam um desenvolvimento a favor dos pobres (...) a pobreza não é apenas um assunto técnico da economia mas tende a enfrentar obstáculos relacionados com a distribuição do poder político...” (Schneider, 1999). Acresce que em África, as próprias relações económicas são determinadas por factores institucionais.

A compreensão da inadequação das abordagens convencionais no combate à pobreza em África fez emergir assim um novo consenso da necessidade do *empowerment*, ainda com pouca tradução na prática. O *empowerment* dos pobres é uma forma de alterar as relações de poder, aumentando a sua voz e participação na tomada de decisões, e é visto como um elemento essencial para a melhoria das políticas, instituições, prestação de serviços e distribuição de activos produtivos.

⁴⁵ Já em 1991, Salmen acusava o Banco Mundial de “não ter aceite completamente o facto de que uma redução efectiva da pobreza exige uma ‘abordagem de aprendizagem’ em vez de uma ‘abordagem de ante-projecto’, normalmente usada pela agências de desenvolvimento” (Salmen, 1991: pág. 295).

Por outro lado, dada a extrema vulnerabilidade dos pobres nos países africanos, sujeitos a sucessivos choques externos, começou a ser dada uma especial atenção à necessidade de desenvolver estratégias que aumentassem a sua segurança para diminuir a vulnerabilidade a esses choques externos. Assim, a necessidade de protecção daqueles indivíduos pobres que não têm capacidade para criar as suas próprias condições de vida deveria ser alargada à protecção de todos os indivíduos, agregados familiares e comunidades vulneráveis, através do estabelecimento de esquemas de segurança e assistência, e o apoio às suas estratégias de gestão de risco.

O reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza abriu um grande leque de possíveis estratégias e instrumentos de combate à pobreza. Por outro lado, a consideração do já reconhecido facto de que a pobreza encerra mecanismos de perpetuação⁴⁶ e de que muitas das causas da pobreza são ao mesmo tempo consequências da própria situação de pobreza trouxe, para a luta contra a pobreza, não só novas estratégias, como a preocupação da escolha dos elos sobre os quais a actuação pode ter maior eficácia.

Além disso, reconheceu-se que diferentes dimensões de pobreza têm uma relação estreita entre si – por exemplo, a educação e informação das mães têm uma influência positiva sobre a nutrição e saúde das crianças que é determinante para o seu sucesso escolar, e este sucesso escolar pode ser fundamental para no futuro saírem de uma situação de pobreza (Kanbur e Squire, 1999). Isto significa não só que para actuar sobre

⁴⁶ Características da pobreza como baixos níveis de educação, saúde e nutrição, diminuem a capacidade de trabalho (o activo que os pobres têm com maior abundância) e diminuem o rendimento que estes conseguem obter; por sua vez, baixos rendimentos determinam baixos níveis de educação, saúde e nutrição. Em última instância uma pessoa é pobre porque é pobre. De facto, a dificuldade de sair de uma situação de pobreza é explicada pela própria situação de pobreza. Podemos considerar duas formas de persistência da pobreza: durante o ciclo de vida e por transmissão intergeracional (Bruto da Costa, 1998). Se os indivíduos não possuem determinadas capacidades, que lhes permitam a participação nos diferentes sistemas – económico, social e político, terão muita dificuldade em conseguir sair da pobreza e, por outro lado, as crianças que pertencem a agregados familiares pobres, por terem condições de vida inadequadas, acesso dificultado à educação e saúde, terão também dificuldades de sair da situação de pobreza.

determinadas dimensões podem ser usadas estratégias ligadas a outras dimensões, escolhendo sempre aquelas que possam ter um maior impacto, mas também que estas estratégias podem ter maior eficácia se dirigidas a determinados grupos.

Como resultado da evolução conceptual e empírica, estas estratégias, nalguns casos, começaram a integrar duas preocupações fundamentais: a construção de activos à disposição dos pobres - “Fortalecer os activos das pessoas e dar-lhes capacidade de lutar contra a pobreza deve ser o objectivo central da erradicação da pobreza” (UNDP, 1997: pág. 62) - e as desigualdades entre homens e mulheres no acesso a estes activos.

Com efeito, verifica-se na maioria dos países africanos uma desigualdade profunda entre homens e mulheres. Esta desigualdade está associada, por um lado, ao facto de serem as mulheres as responsáveis pelos trabalhos domésticos e pela criação dos filhos – actividades não remuneradas - e, por outro lado, à existência de normas e práticas sociais e culturais de discriminação das mulheres no acesso aos diversos activos⁴⁷. As mulheres são assim um grupo particularmente desfavorecido e por essa razão, deve ser dada uma especial atenção, nas estratégias de redução da pobreza, ao aumento de oportunidades, capacidades, *empowerment* e segurança das mulheres.

O modo como são implementadas as estratégias, assim como as políticas e instrumentos usados, deve ser escolhido de acordo com as condições do país, pois não existem receitas universais uma vez que as condições não o são. Como já se referiu, apenas um estudo aprofundado das características e causas da pobreza num país pode elucidar quais as estratégias, políticas e instrumentos mais adequados. E, sendo o nosso objectivo identificar os consensos e não o de discutir as estratégias propriamente ditas, cabe sublinhar que um dos consensos que emergiu na luta contra a pobreza foi precisamente o reconhecimento de que não há receitas

⁴⁷ Em quase toda a África se encontram normas e práticas de discriminação das mulheres, mesmo quando legalmente os direitos da mulher são reconhecidos. Nalgumas áreas do Chad, da Guiné, do Togo, da Nigéria, do Quénia e da Zâmbia, por exemplo, as mulheres não podem possuir terra, e só podem obter direitos para cultivar a terra se tiverem o consentimento dos homens – do marido, irmão ou cunhado; noutros casos, as mulheres não podem herdar, ou não lhe são reconhecidos direitos na alocação de terra comunitária. Em áreas da Suazilândia, os únicos activos que as mulheres podem possuir são galinhas. Noutros países como a Tanzânia e o Uganda, o pagamento do dote leva a que o homem considere sua propriedade a mulher, assim como toda a sua produção (World Bank, 2000).

universais, ou seja, da necessidade de estratégias específicas, adequadas aos diferentes países, regiões e comunidades⁴⁸.

Nas estratégias de redução da pobreza na actualidade é possível encontrar, deste modo, quatro vectores consensuais da máxima importância: (a) a necessidade de aumento das oportunidades dos pobres através do crescimento económico; (b) a melhoria das capacidades dos pobres na criação das suas condições de vida através de uma maior construção e acesso a activos; (c) o imperativo do *empowerment*, dando voz e poder aos pobres; e (d) a importância da redução da vulnerabilidade dos pobres. Vejamos cada um deles mais desenvolvidamente.

2.1 Aumentar as oportunidades

O aumento das oportunidades nos países pobres passa necessariamente, embora não exclusivamente, pelo crescimento económico. Como o bolo é muito pequeno e a maior parte da população é pobre, o crescimento não é uma opção, é uma necessidade e uma redução sustentável da pobreza não será possível sem crescimento económico (Klugman, 2000). No entanto, o impacto que o crescimento terá sobre a pobreza depende muito do padrão de crescimento, do padrão de distribuição inicial da riqueza e das barreiras que os pobres enfrentam para beneficiar desse crescimento. Aumentar as oportunidades é, pois, também, remover as barreiras que impedem ou dificultam o acesso dos pobres à terra, ao crédito, à infra-estrutura e à tecnologia.

O crescimento pode contribuir para a redução da pobreza de diferentes formas: gerando rendimentos, gerando recursos que possibilitam aos governos a melhoria da infra-estrutura e dos serviços sociais, aumentando a procura de mão-de-obra e aumentando a procura de bens e serviços - alguns dos quais fornecidos pelos pobres do sector informal (OECD, 1999).

⁴⁸ Os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza ("*Poverty Reduction Strategy Papers*") actualmente exigidos pelo Banco Mundial para accionar o processo de alívio da dívida ligada à iniciativa para os países fortemente endividados, vão exactamente no sentido de assegurar a escolha de um quadro de redução da pobreza adequado ao país, afastando o prospecto dos modelos impostos de redução da pobreza, e também que este quadro ao partir do próprio país assegure a apropriação das estratégias por todos os actores envolvidos e se traduza num compromisso sério para a redução da pobreza.

Não existe uma estratégia universal de crescimento a favor dos pobres, tendo cada país de encontrar o seu caminho (Halvorson-Quevedo e Scheider, 2000). Mas existe um consenso que um crescimento a favor dos pobres nos países africanos é, por um lado, um crescimento que aumente o emprego em geral, nomeadamente o menos qualificado e, por outro lado, promova, em especial, o desenvolvimento da actividade agrícola.

Uma vez que a maior parte da população dos países africanos é rural, a agricultura desempenha um papel fundamental no rendimento, nutrição, segurança alimentar e mortalidade da maior parte dos indivíduos (Halvorson-Quevedo e Scheider, 2000). Vários estudos do Banco Mundial nos países da África Subsaariana apontam a pobreza como um fenómeno essencialmente rural, pois mais de 80% dos pobres vivem em zonas rurais (Opio, 1999). Na maior parte dos casos, o isolamento causado pela falta de infra-estruturas básicas, a dificuldade de acesso aos mercados, o acesso à terra e à água e a falta de acesso ao crédito e à assistência técnica são os constrangimentos sofridos pelos pobres, que necessitam de ser eliminados para melhorar a produtividade agrícola e as oportunidades de comercialização. Neste sentido, é a construção e melhoria de acesso aos activos, num sentido lato, que está em causa.

Um outro consenso que emerge é o facto de ser necessário melhorar a governação para conseguir um crescimento económico sustentável. Neste sentido, é necessário tornar as estruturas estatais mais capazes, transparentes e responsáveis, e neste caso é a necessidade de *empowerment* que está em causa.

2.2 Melhorar as capacidades

Melhorar as capacidades dos pobres na criação das suas condições de vida, através da construção e melhoria de acesso aos activos, é outra estratégia chave na luta contra a pobreza. Existe um conjunto variado de activos – humanos, físicos, naturais, sociais e financeiros – que são importantes para os pobres.

O investimento nos serviços sociais básicos e infra-estrutura tem sido, assim, uma estratégia pública importante de redução da pobreza. Estes serviços – educação, saúde, rede de água potável, saneamento, habitação – melhoram as capacidades dos pobres e, por isso, não só contribuem para a melhoria das condições de vida das pessoas como, ao melhorar o capital humano, promovem o crescimento económico a longo prazo. Ao mesmo tempo, esta estratégia pode ser vista como uma forma de redistribuição do rendimento.

Na prática, as estratégias de construção de activos têm sido, normalmente, levadas a cabo pelo Estado e concebidas considerando apenas o lado da oferta. O novo consenso põe a tónica no lado da procura – é

preciso saber quais são as necessidades sentidas pelos pobres e quais os activos mais relevantes para a situação específica – e na criação de parcerias entre o Estado, o sector privado e o já referido terceiro sector, principalmente os pobres e as suas organizações.

Para que o investimento do Estado melhore as condições de vida dos pobres é necessário garantir que este chega aos mais pobres. Em África, por exemplo, apesar de ter havido, na generalidade, algum incremento do investimento na saúde e educação (UNDP, 1997), este investimento nem sempre é dirigido para os mais pobres⁴⁹. Para que os pobres beneficiem deste investimento, este deve ser mais dirigido para os serviços de educação primária e cuidados de saúde primários e de saúde preventiva e, ao mesmo tempo, actuar sobre os níveis de acessibilidade, disponibilidade de *inputs* básicos, qualidade e eficácia dos serviços – melhor configuração institucional e melhor prestação de serviços (Claeson et al., 2000 e Manope et al. 2000).

Ao nível da acessibilidade há a considerar dois aspectos. Por um lado, é preciso melhorar a cobertura dos serviços - grande parte das populações rurais não têm acesso a estes serviços dada a distância, inadequação ou inexistência de estradas e transportes públicos. Por outro lado, é necessário diminuir os custos impostos aos indivíduos, no caso da saúde, em medicamentos e consultas, no caso da educação, em propinas, livros e uniformes, e, em ambos os casos, em transportes, que sendo proibitivos diminuem a acessibilidade.

A acessibilidade, qualidade e eficácia destes serviços é também prejudicada pelo facto de não se adequarem ao contexto económico e social. Por exemplo, na educação, um exemplo típico de inacessibilidade é o facto do calendário escolar não se ajustar às épocas agrícolas, tornando impossível para muitas das crianças pobres frequentar a escola, em particular as raparigas; além disso, os currículos também nem sempre estão adaptados às necessidades locais. A descentralização da rede escolar e dos serviços de saúde e o envolvimento da comunidade na sua gestão, através de abordagens mais informais, é fundamental para

⁴⁹ Em vários países em África a alocação das despesas não favorece os pobres. No Gana, no Quénia e na Guiné Bissau, por exemplo, as despesas são mais orientadas para as áreas urbanas. No Quénia e na Eritreia as despesas de saúde são bastante enviesadas para os hospitais, em detrimento dos centros de saúde, que, no caso do Quénia, por exemplo, são três vezes mais utilizados pelos pobres do que pelos não pobres. Além disso, em vários países o investimento nos serviços de saúde nem sempre é suficientemente direccionado para a acção preventiva – por exemplo, a vacinação (World Bank, 2000).

adaptação destes serviços às necessidades específicas das comunidades e para a sua apropriação pelas próprias comunidades. Assim como no caso da educação e saúde, existem vários exemplos de que também a construção de activos físicos e a gestão dos activos naturais podem ser melhor realizadas a partir da comunidade (Salmen, 1991).

Na área da educação, assim como na área da saúde, em paralelo com a melhoria da acessibilidade, devem ser estabelecidas estratégias de incentivo – como por exemplo, os lanches escolares ou bolsas de estudo, na educação.

A acessibilidade dos serviços não é, no entanto, suficiente - é preciso que estes serviços disponham de *inputs* básicos necessários ao seu bom funcionamento. No caso da saúde, são necessários, por exemplo, medicamentos, vacinas e pessoal treinado; no caso da educação, são indispensáveis professores, salas de aulas equipadas e livros.

Por outro lado, a melhoria num activo tem, muitas vezes, consequências positivas nos outros. Existe uma infinidade de ligações: por exemplo, a educação é benéfica para a prevenção de doenças, a construção de uma estrada pode melhorar a acessibilidade a uma escola, o acesso a água potável e saneamento melhoram a saúde, a melhoria na educação pode aumentar a produtividade do trabalho dos indivíduos. Desta forma, estratégias eficazes de luta contra a pobreza têm de ter em conta estas inter-ligações.

Os serviços de saúde podem ser, também, actores fundamentais na divulgação do planeamento familiar. Com efeito, uma das causas determinante da pobreza nestes países é o forte crescimento demográfico, e por isso, o esclarecimento/promoção do uso de técnicas de contracepção, aliado a outras estratégias que desencorajem este crescimento demográfico – escolaridade obrigatória, em particular das raparigas, estabelecimento de programas de segurança e assistência para os idosos - pode ser um factor fundamental para a redução da pobreza nos países em desenvolvimento.

2.3. Dar voz e poder aos pobres

O *empowerment* é, no fundo, dar - ou devolver - aos pobres os instrumentos que lhes permitem melhorar as suas condições de vida. O *empowerment* dos pobres exige, por um lado, que se ouça e promova a participação dos pobres na concepção e implementação de estratégias, que se promova a sua participação e organização em associações, movimentos e partidos e, por outro, que se melhore o acesso dos pobres aos

activos naturais, humanos, físicos, sociais, financeiros e políticos, ao nível do agregado familiar e da comunidade. O aumento das oportunidades, assim como a melhoria das capacidades e diminuição da vulnerabilidade são factores que contribuem para o *empowerment*.

A melhoria da governação, a descentralização do poder de decisão e execução, o desenvolvimento do capital social⁵⁰ e o apoio às organizações locais são elementos essenciais para criar um ambiente que favoreça e aumente o *empowerment*. Uma estratégia pública de *empowerment* deve incidir, por isso, sobre o enquadramento institucional e legal, não só para eliminar as barreiras que dificultam a participação dos pobres nos processos de decisão e no acesso aos activos, mas também para criar condições que favoreçam essa participação.

A boa governação é actualmente considerada um elemento essencial para a redução da pobreza. Nos relatos dos pobres nos *assessments* participativos, embora seja reconhecida a importância dos bens e serviços públicos, o Estado e as instituições estatais são vistas como ineficazes, inacessíveis e corruptas. Estas instituições “não só falham em fornecer os serviços, elas retiram poder aos pobres, e silenciam-nos pela humilhação, exclusão e corrupção” (Narayan, 2000: pág. 109).

Daí que se tenha acentuado a necessidade de descentralização. Com efeito, a descentralização, além de ser uma forma de devolver poder aos pobres, é uma forma de envolver as populações locais na resolução dos seus problemas, aumentar o seu empenho e criar novos fóruns de discussão onde se possam encontrar soluções criativas e participativas para a luta contra a pobreza. Ao mesmo tempo, podem-se encontrar formas comunitárias de prestação de serviços, em que as pessoas poderiam contribuir com tempo e trabalho para o desenvolvimento local, colmatando assim a insuficiência de recursos externos e envolvendo e responsabilizando todos.

No entanto, a descentralização, no sentido da devolução de poder aos pobres, tem encontrado dois proeminentes obstáculos: as estruturas centrais de poder são relutantes em devolver o poder aos pobres – transferindo poder e recursos, e as elites locais tendem a dominar as estruturas descentralizadas, impedindo a participação dos segmentos mais pobres (Osmani, 2000 e UNDP, 1998a).

⁵⁰ O capital social pode ser definido, de uma forma abrangente, como todas as redes e estruturas sociais em que os indivíduos participam (Narayan, 2000).

As elites locais são, assim, também vistas pelos pobres como parte do problema. “A elite local e os líderes locais funcionam como guardiões à assistência fornecida pelo Estado, ou desviando os recursos para seu próprio usufruto ou aumentando o seu poder sobre os pobres, tornando-se seus distribuidores de recursos” (Narayan, 2000: pág. 270). As estratégias de descentralização que não têm em conta o poder destas elites são ineficazes na integração dos interesses dos mais pobres⁵¹.

Para que a descentralização seja, de facto, participada é necessário desenvolver a capacidade organizativa dos pobres e desenvolver o capital social, tanto pelo fortalecimento das ligações dentro do mesmo grupo social como entre diferentes grupos sociais⁵² – que tem implicações também positivas para a segurança.

Por outro lado, a mobilização e envolvimento dos pobres a todos os níveis nas estruturas de decisão, permite torná-las mais transparentes e responsáveis perante estes.

É necessário, ainda, apoiar as iniciativas de desenvolvimento e de luta contra a pobreza das organizações comunitárias representativas dos pobres. “A colocação das iniciativas locais e da acção comunitária no centro das estratégias de erradicação da pobreza é o único caminho a tomar, apesar de difícil, para garantir que essas estratégias são centradas nas pessoas. Isto tem implicações profundas. As pessoas pobres não podem continuar a ser vistas como beneficiárias da generosidade do Estado, mas sim como requerentes legítimos de direitos” (UNDP, 1997: pág. 97).

Trata-se da mobilização do sector de “acção colectiva” na resolução dos problemas de pobreza. Este sector distingue-se dos sectores privado e público porque depende mais de mecanismos voluntários, envolve processos de negociação e acordo, as decisões são tomadas tendo como referência tanto os interesses individuais como os do grupo, e envolve um modo de operação da base para cima – “bottom-up” (Uphoff,

⁵¹ O problema das elites, no contexto da descentralização de recursos, era já reconhecida nos anos 70 “muitas vezes a autoridade foi descentralizada para a elite local que identificava e apoiava os projectos que a si própria beneficiavam” (Richards, 1976: pág. 93).

⁵² Existem dois tipos de capital social: o capital social de ligação, que se refere às ligações dentro do grupos sociais e o capital social de “ponte”, que se refere às diferentes ligações entre diferentes grupos sociais (Narayan, 1999), sendo ambos fundamentais num contexto de *empowerment*.

1993). As Organizações Não Governamentais (ONGs) a nível local podem desempenhar um papel importante na mobilização deste sector de acção colectiva. “As ONGs foram pioneiras no uso de métodos participativos na concepção e implementação de projectos e são fortes defensoras de estratégias que vejam os pobres como actores económicos e sociais em vez de recebedores passivos de assistência” (World Bank, 1997a: pág. 61)

Finalmente, a falta de informação é um factor que limita a capacidade organizacional dos pobres e o acesso aos activos e, por isso, é, também, fundamental torná-la mais acessível aos pobres. É que a informação é, definitivamente, um instrumento de poder muito importante; a detenção de informação aumenta, de facto, as escolhas dos pobres e as suas oportunidades, e é também um factor importante para aumentar a participação dos pobres e para que os pobres conheçam os seus direitos e se possam organizar na sua reivindicação.

O *empowerment* vai assim mais longe que a simples participação⁵³, permitindo que os pobres “tomem a liderança, exerçam a sua voz, actuem em defesa dos seus próprios interesses e moldem os seus destinos através de processos democráticos e instituições que mobilizam e canalizam a participação” (Halvorson-Quevedo e Schneider, 2000: pág. 16). Neste sentido, o *empowerment* leva à apropriação pelos pobres das estratégias de luta contra a pobreza e, deste modo, permite encontrar soluções de redução da pobreza mais adequadas e sustentáveis. O *empowerment* é, assim, também, um elemento importante para melhoria das oportunidades, capacidades e diminuição da vulnerabilidade.

2.4 Reduzir a vulnerabilidade dos pobres

A redução da vulnerabilidade dos pobres passa, por um lado, pelo estabelecimento de mecanismos que diminuam a exposição ao risco dos indivíduos, agregados familiares e comunidades pobres e assistam os

⁵³ Podem-se considerar vários graus de participação (Banco Mundial, 1998) : (1) disseminação da informação (fluxo de informação num só sentido); (2) consulta (fluxo de informação nos dois sentidos); (3) colaboração (tomada de decisão em conjunto); (4) *empowerment* (transferência do controle sobre as decisões e recursos) e (5) *ownership* (apropriação das decisões e estratégias). As “formas mais avançadas de participação”, as mais relevantes para uma luta eficaz contra a pobreza, exigem a organização dos pobres.

pobres na gestão do risco, e, por outro, pela protecção dos indivíduos que não têm condições de criar as suas próprias condições de vida – idosos, deficientes e doentes. Este tipo de estratégias tem, não só, uma função redistributiva como, também, pode promover a eficiência e o crescimento económico.

Existem vários mecanismos formais e informais que permitem diminuir a vulnerabilidade dos pobres e, nomeadamente, o impacto do risco sobre estes (Quadro 5). Estes arranjos podem ser baseados no indivíduo ou agregado familiar, no grupo, no mercado e no Estado, e podem ter como objectivo diminuir a probabilidade do choque, diminuir o impacto do choque ou aliviar o impacto do choque depois de ter ocorrido.

Quadro 5 - Possíveis arranjos para reduzir o impacto do risco

	Individual/ Agregado Familiar	Baseada no Grupo	Baseada no Mercado	Ações Públicas
Redução do risco	Prática de saúde preventiva Migração	Gestão dos recursos de propriedade comum		Política macroeconómica Política ambiental Política educacional Política de saúde pública Infra-estrutura
Mitigação do risco				
Diversificação de carteira	Diversificação de fontes de rendimento Investimento em capital físico e humano	Associações de Poupanças e Crédito Rotativo	Aplicações em bancos Microfinança	Extensão agrícola Protecção dos direitos de propriedade
Segurança	Contrato meeiro Existências de regularização (" <i>buffer stocks</i> ")	Investimento em capital social (exº redes, associações)	Pensões de velhice Seguro contra acidentes e invalidez	Sistemas de pensões Seguro contra o desemprego Seguros de saúde e invalidez
Gestão do Risco	Venda de activos Redução do consumo de alimentos Retirar as crianças da escola	Redes de apoio mútuo	Venda de activos financeiros Empréstimos de instituições financeiras	Assistência social Trabalhos públicos Subsídios

Fonte: Klugman, 2000: pág. 19 (Adaptado de Holzmann e Jorgensen, 1999)

Os pobres enveredam muitas vezes por estratégias de gestão do risco que aumentam a sua vulnerabilidade e põem em causa as futuras condições de vida dos indivíduos e dos agregados familiares, porque diminuem os seus activos, perpetuando a sua situação de pobreza. Por esta razão, devem ser privilegiados os mecanismos que reduzem e mitigam o risco.

Em África, as redes informais – apoiadas na família alargada, comunidade e associações locais - continuam a ser as principais redes de segurança e assistência acessíveis aos pobres, ou porque não existem

redes formais ou porque as redes formais não conseguem chegar aos mais pobres. No entanto, em muitos casos, as redes informais estão a desaparecer, principalmente em centros urbanos, devido às formas de vida modernas, ou foram praticamente destruídas pelos conflitos que estalaram em muitos dos países. Além disso, nas regiões e comunidades muito pobres, ou quando regiões e comunidades inteiras são atingidas por choques externos, por exemplo, uma seca, os indivíduos e agregados familiares não têm condições de se prestar assistência mútua.

Daí a necessidade de estabelecimento de redes formais de segurança e outros programas de protecção social dirigidos aos mais vulneráveis. Este estabelecimento de redes de segurança tem enfrentado diversos problemas em África devido aos constrangimentos orçamentais que incidem sobre os governos, à fraca capacidade administrativa, à falta de informação e a dificuldades em assegurar que os fundos chegam aos mais pobres – como já se referiu, muitas vezes, grande parte destes fundos são desviados pelos funcionários públicos e pelas elites locais.

Existem essencialmente três tipos de programas ligados à protecção social: transferências em dinheiro (segurança e assistência social), transferências em espécie (por exemplo, bens alimentares) e trabalhos públicos (que tem o duplo benefício de transferir rendimentos para os pobres e criar infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento).

O problema fundamental deste tipo de intervenções é a realização de um *targeting* eficaz, dirigido apenas aos mais pobres e vulneráveis, mas que os inclua a todos. Um *targeting* eficaz é necessário porque em países de baixo rendimento os recursos são muito escassos e, por outro lado, para que não se criem situações de assistencialismo para indivíduos capazes de trabalhar - riscos de apropriação inadequada dos fundos. O objectivo é maximizar os benefícios para os pobres com um dado montante restrito de recursos, sendo necessário, em consequência, ter informação para identificar correctamente os pobres e ter organismos eficazes para chegar a eles, obviando os problemas de desvio de fundos.

As já referidas falta de informação sobre a pobreza e fraqueza institucional, ligada ao facto da maior parte da população ser pobre, tem dificultado a implementação bem sucedida de estratégias dirigidas. Existem diversos mecanismos de *targeting*, mas quase todos incluem custos administrativos, de incentivo e políticos, que, muitas vezes, não podem ser suportados nestes países. Por essa razão, os mecanismos usados devem apoiar-se, ao máximo, nas organizações locais que conseguem chegar melhor aos mais pobres, incluindo-as

no desenho, implementação e acompanhamento dos programas, e, sempre que possível, usar mecanismos de *auto-targeting*⁵⁴.

Em África, têm sido implantadas uma variedade de programas, com o objectivo de reduzir a vulnerabilidade e aumentar o acesso aos activos. O sucesso destes programas tem sido diverso, dependendo do contexto e da capacidade para a sua implementação. É necessário garantir que estes beneficiam os mais pobres, que os recursos não são desperdiçados e que as transferências de fundos sejam acompanhadas de estratégias que permitam que a, certa altura, estas deixem de ser necessárias – por exemplo, formação profissional para integração no mercado de trabalho. Neste sentido, é necessário acompanhar e avaliar a implementação destes programas de uma forma crítica.

A importância do acesso ao crédito para os pobres prende-se, por um lado, com o facto de permitir investimento produtivo, em capital físico ou humano – aumentando os seus activos – e por outro, por permitir o nivelamento no consumo para os indivíduos que, de outra forma, passariam por situações temporárias de pobreza – diminuindo a possibilidade de perdas de activos.

O acesso ao crédito bancário por parte dos pobres é, porém, muitas vezes, dificultado por obstáculos relacionados com os altos custos administrativos e regulamentos convencionais da actividade bancária – como, por exemplo, a exigência de garantias reais como colaterais dos empréstimos. Por outro lado, a abordagem tradicional em África, nos anos 60 e 70, de canalização de crédito a baixos custos falhou nos seus objectivos de aumento do rendimento e redução da pobreza, e apenas beneficiou algumas camadas mais bem sucedidas. Os créditos baratos e o perdão frequente das dívidas, característicos da abordagem tradicional, comprometeram a cultura do pagamento, tornando inviáveis alguns dos sistemas implementados (UNDP, 1998A).

Depois das experiências bem sucedidas do Grammeen Bank no Bangladesh, os programas de microfinança voltaram a ganhar ímpeto (Serrão, 1995). Utilizando o modelo do Grammeen Bank, estes sistemas de crédito utilizam as estruturas existentes de liderança e coesão social na obtenção de informações e

⁵⁴ O *auto-targeting* significa que o programa é posto à disposição de todos, mas é desenhado de forma a que apenas os pobres a ele recorram (Courdouel, Ezemenari, Grosh e Benz, 2000). Os programas de trabalhos públicos que exigem árduo trabalho físico em troca de um salário baixo são um exemplo de *auto-targeting*.

como garante do pagamento dos empréstimos, fazendo um paralelo com os múltiplos mecanismos informais de poupança e crédito, muitas vezes ligados a redes comunitárias, que funcionam nas sociedades africanas numa lógica de acção colectiva.

De uma maneira geral, são os activos à disposição dos indivíduos e agregados familiares que os ajudam a enfrentar a vulnerabilidade e o risco. A construção dos activos melhora as condições de vida dos pobres e, ao mesmo tempo, é um factor capacitador porque aumenta as suas oportunidades e posiciona-os mais favoravelmente para tirar o maior partido das outras estratégias de redução da pobreza ligadas à educação, à saúde e a possibilidades de obtenção de rendimento (Kanbur e Squire, 1999).

3. A importância dos *assessments*

Como já foi referido, a informação sobre a pobreza e sobre o impacto que as diferentes estratégias e políticas têm sobre esta é essencial para uma luta bem sucedida contra a pobreza. Um dos grandes problemas das medidas de luta contra a pobreza em África, e que explica, em parte, o seu fracasso, é o défice de informação sobre o fenómeno da pobreza. Se o problema da pobreza já é complexo em si, tentar resolvê-lo sem conhecer as suas complexidades é comparável a tentar curar uma doença sem conhecer bem as suas causas e características.

Muita da informação sobre a pobreza só começou a ser sistematicamente recolhida depois do início dos anos noventa. Em 1990, só havia informação disponível para 6% da população africana, em 2000 esta informação abrangerá dois terços da população (World Bank 1999).

Desde o início dos anos oitenta, com maior ênfase nos anos 90, o Banco Mundial tem promovido a realização de *assessments* de pobreza nos países em desenvolvimento, dando apoio técnico e institucional à sua realização. Apesar dos diferentes tipos de estudos sobre a pobreza, realizados por diferentes actores, que se têm multiplicado desde aí, são os *assessments* do Banco Mundial a informação sobre a pobreza mais usada em todo o mundo.

Estes *assessments*, que se baseiam no perfil de pobreza do país – usando uma abordagem multidimensional – vão além deste, uma vez que incluem a análise das políticas e estratégias nacionais, nomeadamente o seu impacto sobre os pobres - e sugerem com base nesta análise formas de luta contra a pobreza. Neste sentido, são muito importantes para informar as políticas sobre a evolução da pobreza, para

encontrar as estratégias específicas de luta contra a pobreza mais adequadas e, bem assim, avaliar os impactos de certas políticas sobre o bem estar dos pobres. Estes *assessments* incluem, pelo menos, quatro fases: (1) levantamento quantitativo, qualitativo e participativo de informação sobre a pobreza, políticas e estratégias, (2) análise dos dados – tratamento sistemático e completo, (3) estabelecimento de objectivos gerais e prioridades e (4) formulação das estratégias e sua hierarquização num contexto de recursos limitados.

O perfil da pobreza é um elemento essencial dum *assessment* de pobreza, informando as principais características dos pobres e da pobreza, as determinantes desta última e, quando há informação disponível, as tendências/dinâmicas no tempo. Estes perfis apoiam-se em várias abordagens/técnicas de recolha e análise da informação, incluindo as participativas, e incluem informações sobre quem são os pobres, onde se localizam, há quanto tempo estão numa situação de pobreza, como ocupam o seu tempo, qual o seu modo de sustento, o seu acesso e uso dos serviços públicos e o seu padrão de vida relativamente à saúde, educação e nutrição. Estes perfis identificam, ainda, o padrão de consumo, produção e emprego dos pobres de modo a poder aferir-se o impacto de determinadas estratégias e políticas. Além disso, podem fornecer informação sobre a existência de redes tradicionais de assistência mútua e as estratégias de sobrevivência prosseguidas pelos pobres.

A compreensão das causas subjacentes à pobreza é essencial para a formulação das estratégias. A pobreza é, normalmente, vista como um conjunto de círculos viciosos, e, em cada fase destes círculos, as características usadas para definir o estado de pobreza também explicam a perpetuação e o agravamento dessa condição. É necessário compreender todas estas inter-relações, muitas vezes localmente específicas, para estabelecer uma estratégia eficaz de redução da pobreza.

A compreensão das causas da pobreza também passa pela distinção entre as “causas sintomas” e as “causas profundas”⁵⁵. Uma análise às causas deve incluir ambas, as quais devem ser procuradas aos mais diversos níveis: crescimento económico, estrutura e desigualdade; recursos, activos e comando sobre uns e

⁵⁵ Um exemplo de causa próxima é: os pobres são pobres porque não têm educação e competências; um exemplo de causa profunda é: os pobres são pobres porque não têm educação devido às despesas públicas serem dominadas por despesas militares (Booth e Konings, 1999).

outros; factores demográficos, geográficos e institucionais; má governação, *disempowerment* e exclusão social; e guerra, conflito e insegurança (Booth e Konings, 1999).

Neste sentido, a análise do quadro de políticas nacionais e dos instrumentos para a sua implementação, *input* fundamental para os *assessments*, deve incluir o estudo do seu impacto ao longo dos seguintes vectores: “(1) carácter e composição do crescimento; (2) desenvolvimento humano (educação, saúde, protecção social e outros serviços públicos); (3) acesso a activos (capital financeiro, terra, recursos naturais, informação, infra-estrutura) e emprego; e (4) *empowerment*/ participação” (Dessalien, 1999: pág. 3). A desagregação da informação ao nível de grupos de rendimento, grupos étnicos, grupos linguísticos, entre homens e mulheres, e por áreas geográficas permite uma melhor adequação das estratégias e políticas.

Por outro lado, esta análise deve ter em consideração o perfil de pobreza para que se possa aferir do seu impacto sobre o bem estar dos pobres. Uma mesma política pode ter um impacto completamente diferente nos diferentes grupos de pobres.

Além disso, em África, como já foi referido nos casos da saúde e educação, as despesas públicas nem sempre são dirigidas para as regiões mais pobres, nem para os níveis de serviços mais usados pelos pobres. Por essa razão, é importante uma análise das despesas públicas, nomeadamente nos sectores sociais, na infra-estrutura e na agricultura, para determinar se estas despesas estão, de facto, a beneficiar os pobres e como podem ser mais eficazes e beneficiá-los mais.

Também a análise das configurações institucionais na prestação de serviços é importante para determinar quais as mais adequadas uma vez que, dependendo do contexto e do tipo de serviço, o prestador mais adequado pode ser o sector público, o sector privado, o terceiro sector, ou uma configuração mista.

Tendo em conta a importância determinante do contexto institucional no acesso aos activos e posse dos mesmos, a análise das instituições locais, do capital social e das características culturais é, igualmente, um elemento chave na realização de um *assessment*.

Inicialmente, a análise das condicionantes externas das economias foi afastada da análise das causas da pobreza, mas a compreensão da sua importância determinante permitiu que se comesçassem a considerar factores como a dívida externa, os termos de troca internacionais, as práticas de investimento estrangeiro e a migração internacional. Ilustrativo desta realidade é o lançamento, em 1996, da Iniciativa para os Países Pobres Fortemente Endividados.

Por último, a formulação de estratégias específicas de combate à pobreza, que resultarem da realização do *assessment*, tem de salvaguardar a sustentabilidade e exequibilidade destas estratégias.

Para que estes *assessments* sejam a base para a formulação de estratégias bem sucedidas de luta contra a pobreza, é hoje consensual, que os mesmos devem ser o mais participativos possíveis em cada uma das fases que o compõem – no levantamento da informação, na análise dos dados, no estabelecimento de objectivos gerais e na formulação das estratégias. Esta participação tem de incluir todos os implicados, desde os pobres aos decisores políticos. A participação dos pobres em todas as fases contribui para uma melhor compreensão da pobreza, das suas causas, do impacto das diferentes políticas e estratégias sobre o seu bem estar e para encontrar as melhores soluções para a redução da pobreza. A participação dos decisores políticos, por outro lado, poderá facilitar as mudanças de estratégia recomendadas no *assessment*.

A África Sub-sahariana é, actualmente, a região com maior número de *assessments* participativos de pobreza. Do Banco de Dados sobre a pobreza do Banco Mundial contam-se 44 *assessments* participativos, abrangendo 26 países da África Sub-sahariana. Destes 44 *assessments*, 38 foram apoiados, conduzidos ou financiados pelo Banco Mundial, e 30 foram realizados depois de 1994 (World Bank, 2000). De facto, a partir de meados da década de 90 começou-se a atribuir uma importância crescente a este tipo de abordagem, e, se inicialmente os *assessments* participativos eram feitos separadamente dos regulares *assessments* de pobreza, tem-se verificado uma cada vez maior integração das abordagens.

No entanto, a extensão e qualidade da participação nestes *assessments* participativos tem sido criticada. Estes são, ainda, largamente liderados pelos doadores e, por isso, continua a ser necessário fazer um esforço no sentido de envolver todos os actores e de, cada vez mais, construir a capacidade nacional para a realização destes *assessments*.

Por outro lado, apesar de inicialmente terem sido bastante criticados por não terem em conta as desigualdades entre homens e mulheres, muitos destes *assessments* incluem já esta vertente na análise realizada – não só através da recolha de informação desagregada ao nível do sexo, como também pela participação das mulheres nos *assessments* - permitindo a formulação de estratégias que têm em conta a vulnerabilidade e as necessidades específicas das mulheres.

Apesar da grande mais valia que têm sido estes *assessments*, a qualidade destes tem sido posta em causa porque, seguindo a principal abordagem do Banco Mundial, os mesmos baseiam-se essencialmente na

dimensão monetária (rendimento, consumo ou despesa) da pobreza. As linhas de pobreza tendem a dominar a análise do progresso e o impacto das políticas sobre a pobreza. Este facto faz com que não se tomem em consideração os impactos de algumas políticas nacionais sobre o bem estar dos pobres, nomeadamente sobre os activos físicos, humanos e ambientais a que têm acesso e se “abandonem” certas estratégias que poderiam ser importantes no combate à pobreza em África (UNDP, 1998b).

Neste sentido, o quadro conceptual adoptado para a análise e estabelecimento de estratégias de luta contra a pobreza, pelo Banco Mundial, é inadequado ao contexto africano, criticando-se ainda o facto de não dar suficiente atenção ao contexto social e cultural e às relações de poder estabelecidas. No entanto, o facto das grandes orientações, consideradas fundamentais para estabelecer uma estratégia eficaz de redução da pobreza no relatório do Banco Mundial sobre Desenvolvimento e Pobreza para 2000/01, serem precisamente: *Empowerment*, Segurança e Oportunidade, parece indicar uma mudança no tradicional quadro conceptual do Banco Mundial.

4. Acompanhando a evolução da pobreza

Após conhecer e compreender a natureza da pobreza, bem como as suas determinantes, estabelecer os objectivos gerais de redução da pobreza, definir a estratégia, escolher as acções com maior impacto sobre a pobreza e implementá-las, é necessário acompanhar a evolução dos indicadores e avaliar o impacto das estratégias implementadas.

O acompanhamento da evolução da pobreza, para avaliar se os objectivos gerais estão a ser conseguidos, implica que para cada um destes objectivos gerais sejam escolhidos indicadores e para cada um destes indicadores seja estabelecido um objectivo específico. Por exemplo, se o objectivo geral é aumentar as capacidades dos pobres, um dos indicadores escolhidos poderá ser a taxa de analfabetismo, e o objectivo específico poderá ser diminuir a taxa de analfabetismo para metade, num determinado prazo. O Quadro 6 apresenta, a título indicativo, os indicadores propostos por Klugman (Klugman, 2000), relacionando-os com os Objectivos de Desenvolvimento Internacional estabelecidos pelo Comité de Assistência ao Desenvolvimento a partir dos compromissos assumidos na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995.

Quadro 6 – Exemplo de Objectivos e Indicadores de Redução da Pobreza

Dimensão	Indicador	Objectivos de Desenvolvimento Internacional
Estabilidade Macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de crescimento económico per capita Desemprego 	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir a Pobreza extrema para metade até 2015 Implementar uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável até 2005 Reverter a tendência na perda de recursos ambientais até 2015
Pobreza e Desigualdade	<ul style="list-style-type: none"> Índice censitário Profundidade da Pobreza Coefficiente de Gini 	
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> Variabilidade do consumo alimentar Variabilidade do rendimento Prevalência de má nutrição Taxa de mortalidade devido a violência 	
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> Bebés com baixo peso à nascença (% de nascimentos) Taxa de mortalidade infantil Taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos Crianças pouco desenvolvidas (%) Crianças com pouco peso (%) Crianças com infecções respiratórias (%) Taxa de fertilidade dos adolescentes Prevalência de anemia Taxa de fertilidade total Taxas de infecção STD Incidência de HIV nos adultos Incidência de TB Esperança de vida ao nascer 	<ul style="list-style-type: none"> Reduzir a mortalidade de crianças com menos de 5 anos em dois terços até 2015 Reduzir a mortalidade materna em três quartos até 2015 Conseguir o acesso universal a cuidados de saúde primários até 2015
Educação	<ul style="list-style-type: none"> Notas de matemática e ciências na 3ª e 4ª classes Notas de matemática no 7º e 8º anos Taxa de analfabetismo em adultos Taxa de analfabetismo feminino 	<ul style="list-style-type: none"> Conseguir o acesso universal a educação primária até 2015 Eliminar a desigualdade entre homens e mulheres na educação até 2005
Empowerment	<ul style="list-style-type: none"> Número de mulheres no parlamento % da população que votou nas eleições parlamentares (por sexo) % de mulheres no governo Incidência da violência doméstica % de presos detidos sem acusação 	

Fonte: Adaptado de Klugman, 2000., pág. 16

O estabelecimento dos objectivos é um elemento fundamental; eles servem como guia estruturante para a definição de estratégias de redução da pobreza. Desta forma, o estabelecimento destes objectivos deve ser feito de uma forma participada - permitindo a concentração de esforços e de recursos e a determinação das prioridades, de acordo com a realidade do país e suas restrições orçamentais prioridades que devem ser geograficamente diferenciados.

A escolha de indicadores, que nos permitam avaliar se os objectivos estão a ser conseguidos, é também muito importante, e, novamente, esta escolha deve ser feita de uma forma participada, de modo a garantir que são escolhidos os indicadores mais relevantes no contexto em causa. São considerados três tipos de indicadores para avaliar as estratégias e a evolução da luta contra a pobreza: indicadores de *input*, *output* e *outcome* (Rubio, Prennushi e Subbarao, 2000). Esta classificação não é estanque, dependendo da análise a ser

feita. A título ilustrativo, na avaliação das estratégias dirigidas a melhorar a educação dos pobres poder-se-ia considerar, por exemplo: a percentagem das despesas públicas em educação primária (*input*), o número de escolas primárias construídas (*output*), e número de crianças que consegue completar o 5º ano (*outcome*).

Actualmente, a tendência é focar a avaliação das estratégias nos designados indicadores de *outcome*, não abandonando no entanto os outros dois. A importância dos indicadores de *outcome* prende-se com o facto da sua evolução dar um *feedback* relativamente ao sucesso das estratégias de luta contra a pobreza, podendo, por isso, caso o *feedback* seja negativo, levar a mudanças estratégicas importantes. Por exemplo, a construção de escolas pode não ser a estratégia mais relevante, mas sim aumentar a quantidade e qualidade dos professores do ensino primário.

Alguns destes indicadores são já recolhidos administrativamente pelos diferentes Ministérios dos países em causa, mas, a maior parte das vezes, são recolhidos de uma forma agregada, sendo apresentados em médias e/ou percentagem de toda a população. Ora, é muito importante obter a maior parte da informação da forma mais desagregada possível, por um lado, porque as médias podem esconder grandes desigualdades entre diferentes grupos socio-económicos, diferentes áreas geográficas e desigualdades entre homens e mulheres, e, por outro, porque uma melhoria numa média nada diz sobre como essa melhoria foi distribuída.

Para as dimensões de pobreza que são apenas localmente válidas e para as quais não é possível estabelecer indicadores quantitativos nacionais, os métodos participativos para acompanhar a evolução da pobreza são particularmente relevantes.

Em África, a prática do estabelecimento participado de objectivos de redução da pobreza está ainda muito longe de ser uma realidade. Embora 73% dos países africanos tenha planos de luta contra a pobreza, ou pelo menos, integra este objectivo nos planos nacionais e 82% destes países tenha estimativas de pobreza, apenas 42% tem objectivos específicos definidos para a redução da pobreza (UNDP, 2000B). Acresce, ainda, que estes objectivos centram-se essencialmente na dimensão rendimento. Daí que se possa afirmar que a retórica da maior parte dos países africanos em assumir um compromisso firme de reduzir a pobreza, não tem passado para a prática - existem apenas intenções mais ou menos vagas para reduzir a pobreza e não planos estruturados e abrangentes para o conseguir.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interacções profícuas entre a evolução conceptual, o desenvolvimento de conhecimentos empíricos e as políticas e estratégias de luta contra a pobreza conduziram a uma melhor compreensão da pobreza e à possibilidade de conceber estratégias mais adequadas.

Os conceitos e os métodos de medição e análise da pobreza evoluíram muito desde o início do século. Nessa altura, esta era definida essencialmente como um fenómeno unidimensional, baseado no rendimento, tendo-se evoluído, até aos dias de hoje, para uma caracterização multidimensional da mesma. A proliferação, nos anos 90, de estudos participativos deu igualmente uma contribuição fundamental para uma melhor compreensão da pobreza, como um fenómeno não só multidimensional, como social – alargando também as determinantes da pobreza. Esta compreensão abriu um grande leque de possíveis estratégias e políticas de combate à pobreza.

O quadro conceptual prevalecente, associado, como é, a determinadas explicações causais, influencia de forma determinante as formas de combate à pobreza. Esta ligação tem uma implicação profunda para o objectivo de redução da pobreza, que é a de que, enquanto não for adoptada uma abordagem conceptual adequada ao contexto, os pobres não serão adequadamente identificados e as estratégias não serão adequadas.

As soluções gerais para reduzir a pobreza em África têm oscilado entre: (a) promover um crescimento que reduza a pobreza (o efeito de “trickle down”); (b) desenvolver os recursos humanos através de um aumento na quantidade e qualidade dos serviços sociais (essencialmente saúde e educação); e (c) estabelecer redes de assistência destinadas a apoiar os grupos mais pobres. O anterior consenso da luta contra a pobreza baseava-se nestes três vectores. A luta contra a pobreza era, fundamentalmente, feita a partir do Estado; as estratégias e medidas de redução da pobreza eram previamente estabelecidas sem ter em conta as realidades locais; e os pobres eram inadequadamente identificados utilizando essencialmente critérios monetários. Este consenso deixava de fora algumas das dimensões da pobreza que já haviam sido identificadas no desenvolvimento conceptual: a necessidade de participação dos pobres e a promoção de um ambiente institucional que melhorasse o acesso dos pobres aos activos.

O novo consenso indica que o quadro conceptual para a análise da pobreza, que tem servido de base à concepção e estabelecimento de estratégias contra a pobreza em África, tem sido inadequado. Por um lado,

porque não contempla a dinâmica da pobreza e limita as suas determinantes ao rendimento, afastando da análise todas as outras explicações causais, e prejudicando, desta forma, o estabelecimento de estratégias dirigidas às causas. Por outro lado, porque não tem em consideração as especificidades de que este fenómeno se reveste nestes países.

De facto, uma das maiores contribuições do desenvolvimento conceptual e empírico foi o reconhecimento de que a pobreza não é o resultado apenas de processos económicos mas também de processos sociais e políticos e da interacção entre estes. O fenómeno da pobreza reveste-se, assim, de características que são muito específicas do contexto económico, social, político e institucional, e que determinam as barreiras e oportunidades que os indivíduos enfrentam para conseguir um nível de vida adequado.

Para conseguir uma adequada compreensão da pobreza no seu contexto, o novo consenso indica que se deve começar pela realidade dos pobres, não só para a definição e medição da pobreza, mas sobretudo para a análise das suas determinantes. O novo consenso vai ainda mais longe, indicando que a luta contra a pobreza deve começar nos pobres, devolvendo-lhes poder. A partir do momento que os pobres forem *empowered* e começarem a tomar nas suas mãos a luta contra a pobreza – apropriação das estratégias - as acções de luta contra a pobreza passam a processar-se no sentido de baixo para cima e a especificidade ficará assim assegurada.

Neste sentido, também a luta contra a pobreza devia deixar de ser vista apenas numa perspectiva essencialmente Ética, e passar a ser vista como uma questão de Direito. Os pobres são requerentes legítimos de direitos – nomeadamente os constantes na Declaração Universal dos Direitos do Homem – que lhes são negados.

As ideias subjacentes a estes novos consensos não são completamente novas, a novidade é o facto de haver um consenso alargado entre os académicos, as principais organizações governamentais e não governamentais que trabalham nesta área, e os próprios pobres que finalmente se começam a fazer ouvir. Este consenso é fundamental para a acção concertada que a luta contra a pobreza exige. Mas é necessário ir mais longe e encontrar um apoio efectivo, mais alargado, dentro dos países – nomeadamente do governo, da sociedade civil em geral, e, em particular, das elites - para se por em prática o novo consenso e conseguir o objectivo maior que é o de redução da pobreza.

VI - BIBLIOGRAFIA

- Achikbache, B., Belkindas, M., Dinc, M., Ivanova, O., Patel, C. e Swason, E. (2000), Building Statistical Capacity for Poverty Reduction, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Ames, B., Brown, W. e Devarajan, S. (2000), Macroeconomic Issues, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Amis, P. e Rakodi, C. (1994), Urban Poverty: Issues for Research and Policy, *Journal of International Development*, vol. 6, nº5, Set-Out, pp. 627-634.
- Atkinson, A. B. (1983), *The Economics of Inequality* (2ª edição), New York: Oxford University Press.
- Barr, N. (1993), *The economics of the welfare state*, Stanford: Stanford University.
- Bhagwati, J. (1991), Poverty and Public Policy in: J. Bhagwati e D. Irwin (ed.), *Political Economy and International Economics*, Cambridge: The MIT Press.
- Boltvinik, J. (1999), *Poverty Measurement Methods. An Overview*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]
- Booth, D. e Konings, K. (1999), *Initial Draft Chapter 1 - Poverty Reduction Concepts and Approaches*, Room Document nº 2; Second Meeting of the Implementation Group, 4-6 Outubro, Paris: OECD.
- Bruno, M., Ravallion, M. e Squire, L. (1996), *Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues*, Poverty and Social Services Working Papers, nº 1563, Washington, DC: World Bank. [<http://www.worldbank.org/pub/decweb/workingpapers/wps1500series/wps1563/wps1563.pdf>]
- Bruto da Costa, A. (1984), Conceito de Pobreza, *Estudos de Economia*, vol. IV, nº3, Abr.-Jun., pp. 275-295.
- Bruto da Costa, A. (1998), *Exclusões Sociais*, Cadernos democráticos da Coleção Fundação Mário Soares, Lisboa: Gradiva Publicações Lda.

Cagatay, N. (1998), *Gender and Poverty*, Social Development and Poverty Elimination Division, Working Paper Series, n° 5, NewYork: UNDP. [<http://www.undp.org/poverty/publications/wkpaper/wp5/wp5-nilufer.pdf>].

Case, A. (1999), *Talking Points for "Participatory Methods of Poverty Measurement"*, *Values, norms and poverty*, A consultation on WDR 2000/01: Poverty and Development, Johannesburg. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/joburg/case.pdf>]

Claeson, M., Griffin, C., Johnston, T., McLachlan, M., Soucat, A., Wagstaff, A. e Yazbeck, A. (2000) Health, Nutrition and Population, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]

Cornia, G., Jolly, R. e Stewart, F. (1987), *Adjustment with a human face*, Oxford: Claredon Press.

Coudouel, A. e Hentschel J. (2000), Poverty Data and Measurement Chapter, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]

Coudouel A., Ezemenari, K, Grosh, M. e Sherburne-Benz, L. (2000), Social Protection, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]

Cox, A., Farrington, J. e Gilling, J. (1998), *Reaching the Poor? Developing a Poverty Screen for Agricultural Research Proposals*, Working Paper 112, Londres: Overseas Development Institute.

Datt, G. (1997), *Análise Técnica e Formulação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição Definições*, Sebenta do Curso Regional de Pós Graduação: SADC, UEM e IFPRI, Maputo.

Deaton, A. (1999), *Frontiers of Poverty Measurement in Economics. Talking Points*. A consultation on WDR 2000/01: Poverty and Development, Johannesburg. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/joburg/deaton.pdf>]

Dessallien, R. L. (1999a), *Review of Poverty Concepts and Indicators*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]

Dessallien, R. L. (1999b), *The Data: Where to Find Them*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]

- Dessallien, R. L. (1999c), *Poverty Profiles: Interpreting the Data*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]
- Dessallien, R. L. (1999d), *Poverty Assessments*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]
- Destremau, B. (1998), Les indicateurs de la pauvreté dans les approches de la Banque Mondiale et du PNUD: une analyse critique, in: R. Poulin & S. Pierre (dirs), *L'insoutenable misère du monde – économie et sociologie de la pauvreté* (pp. 65-89), Canada: Éditions Vents d'Ouest.
- Dias, J.(1965), *Antropologia Cultural*, Maia: Castoliva Editora, Lda.
- Dubois, J.L. (1998), *Comparison of National Poverty Reduction Strategies - Cameroon, Ethiopia, Mali and Senegal*, UNDP Case Study, New York: UNDP. [http://www.undp.org/poverty/publications/case_studies.htm]
- Edgerton, J., McClean, K., Tikare, S., Lytle, P., Robb, C., Shah, P. (2000), Organizing Participatory Processes Chapter, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank.. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Ferge, Zs. (1987), Studying Poverty, in: Zs. Ferge & S. M. Miller (eds), *Dynamics of Deprivation- An international project sponsored by the European Centre for Social Welfare Training and Research* (pp. 9-30), Hants: Gower.
- Friedmann, T. (1992), *Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo* (C. Pereira, trad.), Oeiras: Celta Editora.
- Foster, J. E. (1984), On Economic Poverty: A Survey of Aggregate Measures, in: R. L. Basmann e G. F. Rhodes, *Advances in Econometrics, A Research Annual, Economic Inequality: Measurement and Policy* (pp. 215-251), vol.3, Greenwich: JAI Press.
- Fozzard, A., Holmes M., Klugman, J. e Withers, K., Public Spending for Poverty Reduction, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank.. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Grosh, M. E. e Glewwe, P. (1995), *A Guide to Living Standards Measurement Study Surveys and Their Data Sets*, LSMS Working Paper, n° 120, Washington, D.C.: World Bank.

- Grootaert, C., Kanbur, R. e Oh, G. (1995), *The Dynamics of Poverty: Why some people escape from poverty and others don't – An African Case Study*, Poverty and Social Services Working Papers, Washington: World Bank. [<http://www.worldbank.org/pub/decweb/workingpapers/wps1400series/wps1499/wps1499.pdf>]
- Halvorson-Quevedo, R., Schneider, H. (ed.) (2000), *Waging the global war on poverty : strategies and case studies*, Paris: OECD.
- Holmes, M., Knack, S., Manning, N., Messick, R. e Rinne, J. (2000), Governance and Poverty Reduction, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank.. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Hossain, N. e Moore, M. (1999), *Elites, Poverty and Development: A Background Paper for the World Development Report 2000/1 on Poverty*, Institute of Development Studies, University of Sussex. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/background/hussain.pdf>]
- Hurley, D. (1990), *Income Generation Schemes for the Urban Poor*, Development guidelines, nº4, Oxford: Oxfam.
- International Labour Office (1977) *Employment, growth, and basic needs : a one-world problem : the international "basic-needs strategy" against chronic poverty*, New York: Praeger Publishers.
- Kakwani, N. (1984), Issues in Measuring Poverty, in: R. L. Basmann e G. F. Rhodes, *Advances in Econometrics, A Research Annual, Economic Inequality: Measurement and Policy* (pp. 215-251), vol.3, Greenwich: JAI Press.
- Kanbur, R. e Squire, L. (1999). *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions*. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/evolut.pdf>]
- Killick, T. (1999), *Making Adjustment Work for the Poor*, ODI Poverty Briefing, nº 5, Maio. [<http://www.oneworld.org/odi/briefing/pov5.pdf>]
- Klugman, J. (2000), Overview, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank.. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Kozel, V. (1999), *New Approaches, New Methods. The Need for Cross Disciplinary Research on Poverty*, WDR on Poverty and Development 2000/01, Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, 6 a 8 de Julho, Washington DC. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/stiglit/Kozel.pdf>]

- Lanjouw, J. (1999), *Demystifying Poverty Lines*, UNDP Poverty Reduction Series. [http://www.undp.org/poverty/publications/poverty_reduction_series.htm]
- Lipton, M. (1993), Poverty: A Research and Policy Framework, in: M. Lipton e J. van der GAAG, *Including the poor : proceedings of a symposium organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute* (pp. 1-40), World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, DC: World Bank.
- Lipton, M. (1997), Poverty - Are There Holes in the Consensus?, *World Development*, vol. 25, nº 7, pp. 1003-1007.
- Lipton, M. (1998), *Growing points in poverty research: Labour issues*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization. [<http://www.ilo.org/public/english/130inst/papers/1994/dp66/ch1.htm>]
- Mack, J. e Lansley, S. (1985), *Poor Britain*, London: George Allen & Unwin.
- Marope, M., Mingat, A., Moock, P., Murphy, P., Paci, P., Patrinos, H. Tan, J. e Thomas, C. (2000), Education, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]
- Miller, S. (1996), The Great Chain of Poverty Explanations, in: E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International poverty Research* (pp. 569-686), Oslo: Scandinavian University Press.
- Ministério do Plano e das Finanças do Governo de Moçambique, Eduardo Mondlane University e International Food Policy Research Institute (1998), *Understanding Poverty and Well Being in Mozambique: The First National Assessment (1996/97)*, Moçambique: Ministério do Plano e das Finanças, Eduardo Mondlane University e International Food Policy Research Institute.
- Narayan, D. (1999), *Bonds and bridges : social capital and poverty*. Policy research working paper, nº 2167, Washington, DC: World Bank Poverty Reduction e Economic Management Network Poverty Division.
- Narayan, D.(2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: Oxford University Press.
- Nolan, B. e Whelan, C. T. (1996), The Relationship Between Income and Deprivation: A Dynamic Perspective, *Revue Économique*, nº 3, pp. 709-717.

- Novak, M. (1996), Concepts of Poverty, in: E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International poverty Research* (pp. 43-61), Oslo: Scandinavian University Press.
- Oduro, A.D. (1999), *A Note on the Nature and Structure of Poverty*, WDR on Poverty and Development 2000/01, Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, 6 a 8 de Julho, Washington DC. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/stiglit/Oduro.pdf>]
- OECD (1999), *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*, Londres: Overseas Development Institute.
- Opio, F. (1998), *Comparative Poverty Reduction Strategies in Sub-Saharan African Countries: Ghana, Malawi, Uganda, Tanzania and Zimbabwe*, UNDP Case Study, New York: UNDP. [http://www.undp.org/poverty/publications/case_studies.htm]
- Oppenheimer, J. (1992-1994), Cooperação para o Desenvolvimento no Contexto do Ajustamento Estrutural e da Guerra: O caso de Moçambique, *Revista Internacional de Estudos Africanos*, nº 16 e 17, pp.. 171-208.
- Osmani, S. (2000), *Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction*, SEPED Conference Paper Series, nº 7, UNDP.
- Oyen, E. (1996), Poverty Research Rethought, in: E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International poverty Research* (pp. 3-17), Oslo: Scandinavian University Press.
- Pereirinha, J. (1995), Pobreza e Exclusão Social: Fronteiras Conceptuais Relevância para a Política Social e Implicações na sua Medida, in AAVV, *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura* (pp. 169-187), Lisboa: ISEG.
- Pereirinha, J. (1996), Pobreza e Exclusão Social: Algumas reflexões sobre conceitos e aspectos de medição, in AAVV, *Entre a Economia e a Sociologia* (pp. 208-222), Oeiras: Celta Editora.
- Piachaud, D. (1993), Poverty in United Kingdom, in P. Townsend, *The International Analysis of Poverty* (pp. 113-120), London: Harvester Wheatsheaf.
- Pradhan, M. e Ravallion, M. (1998), *Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Welfare*, Policy Research Working Paper, nº 2011, Washington DC: World Bank. [<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/workpapers/wps2000series/wps2011/wps2011.pdf>]

- Raffinot, M. (1998), *Comparative Study of National Poverty-Reduction Strategies: Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Madagascar*, UNDP Case Study, New York: UNDP. [http://www.undp.org/poverty/publications/case_studies.htm]
- Ravallion, M. (1997), Pauvreté et Exclusion : La mesure de la pauvreté, *Problèmes Économiques*, n° 2508, pp. 1-8.
- Ravallion, M. (1998), *Poverty Lines in Theory and Practice*, LSMS Working Papers, n° 133, Washington DC: World Bank.
- Ravallion, M. e Lockshin, M. (1999), *Subjective Economic Welfare*, Policy Research Working Paper, n° 2106, Washington DC: World Bank. [<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/workpapers/wps2000series/wps2106/wps2106.pdf>]
- Rein, M. (1970), Problems in the Definition and Measurement of Poverty, in: P. Townsend (ed.), *The Concept of Poverty. Working Papers on Methods of Investigation and Life Styles of the Poor in Different Countries* (pp. 46-65), London: Heinemann Educational Books.
- Richards, P. (1976), Basic Needs and National Strategies in Developing Countries, in: International Labour Office (ed.), *Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution, and Social Progress and the International Division of Labour, Geneva, June 1976 : background papers*, vol. I, Geneva: International Labour Office.
- Robb, C. (1999), *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, Washington DC: World Bank.
- Rowntree, B. (1902), Poverty: A Study of Town Life, in: Turner, B. (1997), *Social Theories of the City*, vol VI, London: Routledge/Thoemmes.
- Rowntree, B. (1941), *Poverty and Progress; a second survey of York*, Longmans: Green.
- Rubio, G., Prennushi, G. e Subbarao K.(2000), Monitoring and Evaluation Chapter, Preliminary Draft for Comments, in *Poverty Reduction Strategy Source Book*, World Bank. [<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>]

- Salama, P. (1998), Des pauvretés en général et de la pauvreté en particulier dans le tiers-monde: évaluations et mesures, in: R. Poulin & S. Pierre (dirs), *L'insoutenable misère du monde – économie et sociologie de la pauvreté* (pp. 35-64), Canada: Éditions Vents d'Ouest.
- Salmen, L. (1991), Reducing Poverty, *Public Administration and Development*, vol. II, pp. 295-302.
- Samad, S. A. (1996), The Present Situation in Poverty Research, in: E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International Poverty Research* (pp. 33-46), Oslo, Scandinavian: University Press.
- Saunders, P. (1998), Toward a better poverty measure in *Focus*, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, vol. 19, n°2, pp. 39-42.
- Schneider, H. (1999), *Participatory Governance: The Missing Link For Poverty Reduction*, Policy Brief n° 17, Paris: OECD.
- Sen, A. (1983), Poor relatively speaking, *Oxford Economic Papers*, n° 35, pp. 153-169.
- Sen, A. (1985), A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: a Reply to Professor Peter Townsend, *Oxford Economic Papers*, n° 37, pp. 669-676.
- Sen, A. (1992), *Poverty and Famines: An essay on entitlement and Depression* (5ª edição), Londres: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999), *Desenvolvimento como liberdade*, (L. Motta, trad.), São Paulo: Companhia das Letras.
- Serrão, M. (1995), *Financiamento Informal em contextos sócio-económicos não ocidentais: problemática teórica e pertinência empírica*, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa.
- Siegel, P. e Alwang, J. (1999), *An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A conceptual Framework*, SP Discussion Paper 9926, Washington: World Bank.
- Sinha, S. e Lipton, M. (1999), Undesirable Fluctuations, Risk and Poverty: a Review, Poverty Research Unit, Sussex University. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/background/sinha.pdf>]
- Smith, A. (1776), *Riqueza das Nações* (L. Aguiar, trad.), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Squire, L. (1999), *Empowerment, Security and Opportunity*, WDR on Poverty and Development 2000/1, Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, 6 a 8 de Julho, Washington DC. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/stiglitz/Squire.pdf>]
- Stitt, S. e Grant, D. (1993), The poverty studies of B.S. Rowntree in *Poverty: Rowntree Revisited* (págs 1-14), Hants, Avebury.
- Stitt, S. (1994), Measurements and definitions of poverty in *Poverty and Poor Relief: Concepts and Reality* (págs 49-80), Hants, Avebury.
- Thorbecke, E. (1999), *Short Note on Poverty Indices and Indicators*, WDR on Poverty and Development 2000/01, Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, 6 a 8 de Julho, Washington DC. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpverty/stiglitz/Thorbecke.pdf>]
- Townsend, P. (1970), Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty, in: P. Townsend (ed.), *The Concept of Poverty. Working Papers on Methods of Investigation and Life Styles of the Poor in Different Countries* (pp. 1-45), London: Heinemann Educational Books.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in United Kingdom: a survey of household resources and standards of Living*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Townsend, P. (1985), A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: a Rejoinder to Professor Amartya Sen, *Oxford Economic Papers*, nº 37, pp. 659-668.
- Townsend, P. (1987), Conceptualizing Poverty, in: Zs. Ferge e S. M. Miller (eds), *Dynamics of Deprivation- An international project sponsored by the European Centre for Social Welfare Training and Research* (pp. 31-44), Hants, Gower.
- Townsend, P. (1993), *The International Analysis of Poverty*, London: Harvester Wheatsheaf.
- UNDP (1996), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1996*, Lisboa: Tricontinental Editora.
- UNDP (1997), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*, Lisboa: Trinova Editora.
- UNDP (1998a), *Progress Against Poverty in Africa*, New York: United Nations Development Program.
- UNDP (1998b), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1998*, Lisboa: Trinova Editora.

UNDP (1999), Human Development Report 1999, United Nations Development Program.
[<http://www.undp.org/hdro/99.html>]

UNDP (2000a), Human Development Report 2000, United Nations Development Program.
[<http://www.undp.org/hdr2000/english/HDR2000.html>]

UNDP (2000b), *Overcoming Human Poverty*, UNDP Poverty Report, United Nations Development Program.
[<http://www.undp.org/povertyreport/chapters/chapterindex.html>]

Uphoff, N. (1993), Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets, *World Development*, vol. 21, n° 4, pp. 607 a 622

Wilson, F. (1996), Drawing together some regional perspectives on poverty in E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International poverty Research* (pp. 33-46), Oslo: Scandinavian University Press.

World Bank (1990), *World Development Report 1990*, New York: Oxford University Press.

World Bank (1997a), *Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa*, Washington: World Bank.

World Bank (1997b). *The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1999a), *Poverty Reduction and the World Bank, Progress in Fiscal 1998*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1999b), *Poverty Trends and Voices of the Poor*, Washington, D.C.: World Bank.
[<http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/trends.pdf>]

World Bank (2000), *Poverty Monitoring Database*, World Bank. [<http://wb1n0018.worldbank.org/dg/povertys.nsf/>]

Wratten, E. (1995), Conceptualizing Urban Poverty, *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 1, pp. 11-36.